Juridische en economische obstakels voor volledige transparantie brandstoffenmix

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur & Milieu



Juridische en economische obstakels voor volledige transparantie brandstoffenmix

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur & Milieu

Lars Meindert (Ecorys, projectleider)
Oskar de Roos (Ecorys)
Patrick de Bas (Ecorys)
Marc de Vries (The Green Land)

Rotterdam, 22 oktober 2014

ECORYS

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys voert in Nederland een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO_2-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO_2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Management samenvatting

Aanleiding en context van dit onderzoek

De Tweede Kamer heeft op 3 juni 2014 een motie van Lid Jan Vos (PvdA) aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om in kaart te brengen welke juridische en economische obstakels er zijn om volledige transparantie van de brandstoffenmix te realiseren en de Kamer daarover binnen zes maanden te informeren. Het betreft transparantie over aspecten die op dit moment door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) voor biobrandstoffen al op bedrijfsniveau worden gerapporteerd, met name: (a) het type ruwe olie of geraffineerd product en (b) de herkomst van de ruwe olie of geraffineerd product (per land).

Het onderzoek valt uiteen in twee delen. In het eerste deel (onderdeel A) wordt een beeld geschetst van de markt voor transportbrandstoffen. Dit betreft voornamelijk de vraag in hoeverre verschillende partijen inzicht (kunnen) hebben in de herkomst en de bron van de brandstoffen die zij (door-) verkopen. Het tweede deel van het onderzoek (onderdeel B) bestaat uit de analyse van de juridische en economische obstakels voor de transparantie van de brandstoffenmix. De onderzoeksvragen en de antwoorden op deze vragen zijn hieronder weergegeven.

A. De markt voor transportbrandstoffen

Hoe ziet de waardeketen eruit? Welke keteninformatie is beschikbaar en bij welke actoren?
De *upstream* markt bestaat uit het proces van oliewinning, alsmede het transport en de opslag van ruwe olie. Dit betreft hoofdzakelijk een wereldmarkt, met veel verschillende actoren en belangen. Nederland heeft een belangrijke spilfunctie in de Noordwest Europese markt middels de invoer (voor eigen raffinage) en doorvoer van ruwe olie. Wat betreft de informatiestroom in dit deel van de keten, komt het er op neer dat het hele systeem (opslag, transport, handel) is gebaseerd op specifieke karakteristieken van de type ruwe olie, wat verdisconteerd is in 'handelsnamen'. Informatie over de regio van oorsprong is bekend, informatie over de specifieke oorsprong (bron, veld) gaat door de vermenging vaak verloren.

De *downstream* markt omvat het raffineren van ruwe aardolie en de distributie van de aardolieproducten via de tussenhandel naar de pomp en de eindgebruiker. Ook in de raffinagemarkt heeft Nederland een belangrijke spilfunctie, zowel op het vlak van de eigen raffinage als op het vlak van de invoer en doorvoer van geraffineerde eind- en tussenproducten. Op dit moment staat de Europese raffinagemarkt onder grote druk en moet er rekening mee worden gehouden dat er de komende tien jaar meer eindproduct ingevoerd zal worden en minder ruwe olie. Alle informatie over de gebruikte ruwe olie gaat verloren in het raffinageproces, wat ook geldt voor geïmporteerde producten. In het laatste deel van de keten vindt transport en handel plaats op basis van de karakteristieken van het eindproduct (type product, volume) en is de bron van belevering vaak niet meer bekend.

Wat is er ten aanzien van deze markt geregeld in Europese en nationale regelgeving?
Momenteel bestaan er vier informatieverplichtingen voor de keten met betrekking tot het aanleveren van informatie over fossiele brandstoffen: (i) de algemene rapportageverplichtingen aan de Douane en de Belastingdienst, (ii) de algemene rapportageverplichtingen aan het CBS, (iii) de rapportageverplichtingen ten aanzien van strategische olievoorraden en (iv) de rapportage-verplichtingen inzake de biobrandstoffen aan de NEa. De classificatie van aan te leveren informatie

is voornamelijk gericht op tarifering en is niet gericht op het systematisch uit elkaar houden van informatie over de verschillende typen ruwe olie. Bovendien is een groot deel van de momenteel aangeleverde gegevens niet openbaar.

B. Juridische en economische complicaties van volledige transparantie

Over welke informatie zouden partijen in principe kunnen beschikken? Wat zijn de kosten?
Naar analogie van de motie is voor de transparantie op bedrijfsniveau (a) het type ruwe olie of geraffineerd product en (b) de oorsprong / herkomst van de ruwe olie of geraffineerd product (per land) van belang. Toepassing van dit transparantiebegrip levert voor de toevoer van ruwe olie weinig problemen op: er wordt reeds maandelijks op bedrijfsniveau gerapporteerd over de geïmporteerde ruwe olie, waarbij min of meer duidelijk is uit welke regio de olie komt en om wat voor type olie (‘handelsnaam’) het gaat. De problemen inzake de transparantie ontstaan voor de geraffineerde producten: na raffinage is niet meer te achterhalen wat de origine is van de gebruikte ruwe olie. Dit geldt ook voor de (grote stroom van) geïmporteerde aardolieproducten. Een mogelijke oplossing voor dit probleem zou kunnen zijn om, naar analogie van het systeem met de massabalans bij de biobrandstoffen, een allocatiemodel op te zetten waarin de informatie over de oorsprong van de ruwe olie wordt gealloceerd aan de uitgeslagen hoeveelheid geraffineerd product. Voor zover ons bekend is, is een dergelijk allocatiemodel voor fossiele brandstoffen nog nergens ontwikkeld en/of toegepast. Wat betreft de toegevoegde waarde en de toepasbaarheid van een dergelijk allocatiesysteem is gebleken dat de meningen hierover sterk verschillen. Het opzetten van een dergelijk model is in beginsel wel mogelijk, maar er bestaat zeker geen overeenstemming over de vormgeving hiervan en de mate waarin dit ‘de werkelijkheid’ zou weerspiegelen. De extra kosten van enkel de rapportageverplichting over ruwe olie stromen, dus zonder allocatiemodel, zijn zeer beperkt daar dit reeds wordt gerapporteerd. Over de kosten van een allocatiesysteem bestaat geen duidelijk beeld.

Welke juridische bepalingen zijn van invloed op het openbaar maken van deze gegevens?
Het initiatief tot transparantie – gegevens over (a) het type ruwe olie of geraffineerd product, en (b) het land van oorsprong worden openbaar op bedrijfsniveau – vereist in ieder geval een wettelijke regeling die niet alleen de inwinning van de gegevens mogelijk maakt, maar ook een regeling ter zake van de openbaarheid van die gegevens. Binnen de huidige wettelijke kaders (Wob, Wet op CBS, AWR) is deze openbaarheid niet mogelijk. Daarbij is ook van belang bij welk bestuursorgaan de inwinnings- en openbaarheidstaken worden neergelegd. Dit vereist uiteraard een nieuwe afweging van belangen van de wetgever, met andere uitkomst dan voorheen. Overige regelingen die ‘geraakt’ worden door het initiatief – regels over intellectuele rechten, vrij verkeer en mededinging – lijken geen grote juridische complicaties op te leveren. Wel is het raadzaam nog na te gaan of er momenteel aanbieders van de openbaar te maken gegevens op de markt actief zijn. In dat geval is overleg met deze partij(en) geboden.

In welke mate werkt het openbaar maken van deze gegevens marktverstorend?
Het creëren van de beoogde transparantie kent ook risico’s op het verstoren van de markt. Dit betreft allereerst het risico op het gebruik van (voorheen) bedrijfsvertrouwelijke informatie door concurrenten: de concurrent verkrijgt informatie die hij voorheen niet had en kan deze (indirect) gebruiken. Daarnaast bestaat het risico op het verstoren van het *level playing field* ten nadele van de Nederlandse industrie, alsmede het creëren van extra administratieve lasten (bij het opzetten van een allocatiemodel). Gezien de mondiale schaal van de sector en de grote financiële belangen lijken deze, lastig in te schatten, risico’s zeker van belang voor de positie van de Nederlandse industrie. Het vertraagd vrijgeven of aggregeren van informatie kan de risico’s beperken.

1 Introductie

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek[1]

De Tweede Kamer heeft op 3 juni 2014 een motie van Lid Jan Vos (PvdA) aangenomen.[2] Deze motie verzoekt de regering om in kaart te brengen welke juridische en economische obstakels er zijn om volledige transparantie van de brandstoffen mix te realiseren en de Kamer daarover binnen zes maanden te informeren.

Motie van het lid Jan Vos (zie ook Bijlage A)

De Kamer, gehoord de beraadslaging,

- Constaterende dat de NEa op bedrijfsniveau rapporteert over:
  - aan Nederland geleverde en verbruikte volumes biobrandstof, hun grondstoffen en land van herkomst;
  - de relatieve verhoudingen van de grondstoffen en duurzaamheidssystemen in het land van herkomst.
- Constaterende dat transparantie op bedrijfsniveau voor overige brandstoffen nog niet is gerealiseerd;
- Constaterende dat de consument alleen een echte keuze kan maken tussen verschillende brandstoffen als er volledige transparantie van de brand-stoffenmix op bedrijfsniveau is;
- Verzoekt de regering om, in kaart te brengen welke juridische en economische obstakels er zijn om volledige transparantie van de brandstoffenmix te realiseren en de Kamer daarover binnen zes maanden te informeren, en gaat over tot de orde van de dag.

Het betreft transparantie over aspecten die op dit moment door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) voor biobrandstoffen al worden gerapporteerd, zoals de aan Nederland geleverde en verbruikte volumes brandstof, hun grondstoffen en land van oorsprong. In onderstaande tekstbox schetsen we kort de situatie met betrekking tot het huidige niveau van transparantie voor biobrandstoffen.

Transparantie biobrandstoffen

De belangrijkste Europese regelgeving in dit verband is de Richtlijn voor hernieuwbare energie (**Renewable Energy Directive**, RED[3]) en de Richtlijn brandstofkwaliteit (**Fuel Quality Directive**, FQD[4]). Deze richtlijnen zijn inmiddels geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Het **Besluit en de Regeling brandstoffen luchtverontreiniging** bepaalt ondermeer dat een groep bedrijven moet rapporteren over de broeikasgasprestaties van de door hen geleverde brandstoffen.[5] Het **Besluit en de Regeling hernieuwbare energie vervoer** omvat voor een groep bedrijven ondermeer de verplichting om te rapporteren over hun (bio-) brandstofstromen die zij op de markt brengen.[6] Bedrijven voldoen aan deze verplichtingen middels het indienen van een (bio-) brandstoffenbalans bij de NEa.

In 2012 hebben 91 bedrijven een biobrandstoffenbalans ingediend, waarvan er 86 registratie- en/of rapportageplichtig waren. Gerapporteerd wordt ondermeer over het aandeel hernieuwbare energie in de vervoersmarkt, over het aandeel van de 'dubbeltellende biobrandstoffen' en over de aard, herkomst en gehanteerde duurzaamheidssystemen voor biobrandstoffen die fysiek zijn geleverd aan de Nederlandse

---

1 Dit betreft, met uitzondering van de tekstboxen, de letterlijke weergave van de onderzoeksaanvraag, zie bijlage A.
2 Kamerstukken II, 2013 – 2014, 33834 nr.17.
3 Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.
4 Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof.
5 Zie ook: https://www.emissieautoriteit.nl/biobrandstoffen/Verplichtingen/brandstoffen-luchtverontreiniging.
6 Zie ook: https://www.emissieautoriteit.nl/biobrandstoffen/Verplichtingen/hernieuwbare-energie-vervoer-1.

vervoersmarkt. De NEa gebruikt deze bedrijfsrapportages voor hun jaarlijkse rapportage over de naleving *jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer* en *verplichting brandstoffen luchtverontreiniging*. Deze rapportage vindt plaats op nationaal niveau en niet op bedrijfsniveau.

Daarnaast rapporteert de NEa jaarlijks over de **aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten van biobrandstoffen** die fysiek zijn bijgemengd en op de Nederlandse vervoersmarkt zijn gebracht.[7] In 2012 ging het om 12 accijnsgoederenplaatshouders (AGP-houders) die fysiek biobrandstof hebben bijgemengd. De rapportage vindt plaats op het niveau van deze AGP-houder (bij name genoemd). Dit zijn dus niet de AGP-houders die een jaarverplichting hernieuwbare energie hebben of een rapportageplicht in kader van de FQD.

De aanleiding van deze motie is dat er wel transparantie over biobrandstoffen is, maar dat dit voor de fossiele brandstofketen nog niet het geval is. De motie geeft aan dat de consument alleen een echte keuze kan maken tussen verschillende brandstoffen als er volledige transparantie van de brandstoffenmix op bedrijfsniveau is. Gezien de discussie in de Kamer is vooral de transparantie van fossiele brandstoffen een belangrijk punt, waarbij de herkomst (zowel land als soort ruwe olie) een belangrijk aspect is.

Een duidelijk inzicht hoe de markt (en de achterliggende ketens) van de verschillende brandstoffen functioneert is noodzakelijk. Aan de hand van dit inzicht kunnen, conform de motie, eventuele juridische en economische obstakels voor volledige transparantie van de brandstoffenmix in beeld gebracht worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met de internationale, Europese en nationale regelgeving.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en gevolgde aanpak

Zoals hierboven beschreven, is dit onderzoek een directe reactie op de motie aangenomen in de Tweede Kamer waarin het kabinet wordt verzocht om het in kaart brengen van de juridische en economische obstakels voor het realiseren van volledige transparantie van de brandstoffenmix.[8] Daarmee is de hoofdvraag van dit onderzoek de volgende:

Hoofdvraag: welke juridische en economische obstakels zijn er om volledige transparantie van de brandstoffenmix te realiseren?

Dit onderzoek betreft enkel een beschrijving en analyse van de feiten. Het doen van eventuele aanbevelingen is expliciet buiten deze studie gelaten.

Onderzoeksvragen en verdere Europese context

Op basis van de door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) geformuleerde onderzoeksvragen valt het onderzoek in twee delen uiteen. In het eerste deel wordt een beeld geschetst van de **markt voor transportbrandstoffen**. Dit betreft voornamelijk de vraag in hoeverre verschillende partijen inzicht (kunnen) hebben in de herkomst en de bron van de brandstoffen die zij (door-) verkopen. De volgende deelvragen komen aan bod:

---

7 Nederlandse Emissieautoriteit, 'Aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten van biobrandstoffen bestemd voor vervoer – rapportage 2012', januari 2014. Deze rapportage vloeit voort uit het amendement Haverkamp.

8 Meer op de achtergrond speelt ook de maatschappelijke en parlementaire discussie over het gebruik van olie uit onconventionele bron (zoals teerzandolie) en de daaraan gerelateerde CO_2 uitstoot. Zie ook: Kamerstukken II, 2013-2014, dossiernummer 21501-08 (bijvoorbeeld nr. 494) en dossiernummer 32357(bijvoorbeeld nr. 32 en 35).

- Hoe ziet de waardeketen voor motorbrandstoffen eruit?[9]
- Welke partijen zijn daarbij betrokken, en over welke keteninformatie beschikken zij [en] op welk moment?
- Wat is er ten aanzien van deze markt geregeld in Europese en nationale regelgeving?[10]

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit de analyse van de **juridische en economische obstakels** voor de transparantie van de brandstoffenmix. Specifiek komen hierbij de volgende deelvragen aan bod:
- Over welke informatie zouden brandstofleveranciers in principe kunnen beschikken? Wat is te achterhalen, en wat niet?[11]
- Welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- Welke juridische bepalingen zijn van invloed op het openbaar maken van [deze] gegevens?
- In welke mate werkt het openbaar maken van deze gegevens marktverstorend?

Verdere afbakening

In dit onderzoek draait het om de **volledige transparantie** van de brandstoffenmix. De motie Vos hanteert geen strikte definitie van de term 'volledige transparantie', maar verwijst naar de NEa-rapportages op bedrijfsniveau over de biobrandstoffen, alsmede naar het gebrek aan transparantie op bedrijfsniveau voor de overige brandstoffen.

Voor de biobrandstoffen betreft de transparantie op bedrijfsniveau: de 12 AGP-houders die biobrandstoffen fysiek bijmengen (bij name genoemd): (i) de aard van de verschillende grondstoffen (verhouding mais, tarwe, koolzaad/raapzaad, etc.), (ii) de herkomst van de grondstoffen (per land), en (iii) de door de Europese Commissie erkende duurzaamheidssystemen. Wanneer we deze transparantie op bedrijfsniveau voor de biobrandstoffen toepassen op fossiele brandstoffen dan zijn de volgende elementen van belang: (a) het type ruwe olie of geraffineerd product en (b) de herkomst[12] van de ruwe olie of geraffineerd product (per land). In geval van ruwe olie gaat het om transparantie op bedrijfsniveau van raffinaderijen. Voor het geraffineerd product geldt het voor de bedrijven die brandstoffen mengen. Voor fossiele brandstoffen bestaan geen duurzaamheidsystemen en dus zijn deze niet relevant.

Voor deze studie is verder van belang dat er op Europees niveau op dit moment wordt gewerkt aan een methodologie op basis waarvan er kan worden nagegaan in hoeverre de doelstellingen van de Richtlijn brandstofkwaliteit worden bereikt.[13] Is 2009 is de Europese Commissie gestart met de voorbereidingen van deze **methodologische richtlijn**, waarna in 2011 een eerste versie van de richtlijn[14] werd gepubliceerd, maar hier was veel verzet tegen. Begin oktober 2014 is een nieuw

---

9 De formulering van deze onderzoeksvraag is in overleg met de opdrachtgever en begeleidingscommissie aangepast (oorspronkelijke formulering: "hoe functioneert de markt en de achterliggende keten"?). De waardeketen betreft een beschrijving van het productieproces van grondstof tot eindproduct, alsmede een beschrijving op hoofdlijnen van de partijen die (in directe zin) bij de productie zijn betrokken. Gezien de achtergrond van deze studie zijn de marktverhoudingen tussen de verschillende partijen niet relevant. Ook een gedetailleerde technische beschrijving van de fases in het productieproces is niet relevant en zal enkel op hoofdlijnen worden gegeven.

10 Voor deze vierde deelvraag is enkel de regelgeving in kaart gebracht met betrekking tot informatieverplichtingen die bestaan rondom 'de stroom' van fossiele brandstoffen door de waardeketen heen. Overige aspecten rondom veiligheid, emissies, etc. zijn niet meegenomen.

11 Deze vraag wordt gecombineerd met de volgende onderzoeksvraag: 'Welke gegevens over fossiele brandstoffen kunnen aan brandstofleveranciers in Nederland worden gevraagd?'.

12 In de douanewetgeving geldt als de 'oorsprong' het land waarin het goed geheel en al werd verkregen of werd bewerkt/ verwerkt. Het land van 'herkomst' betreft het laatste land vanwaar de goederen naar Nederland (of de EU) werden verzonden. Zie ook: http://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HD/preferentiele_oorsprong_en_herkomst.html.

13 In de Richtlijn brandstofkwaliteit (artikel 7a) is de verplichting opgenomen dat (rapportageplichtige) bedrijven de uitstoot van broeikasgassen van de brandstoffen die zij leveren, in 2020 met 6% moeten verminderen ten opzichte van 2010.

14 Zie de volgende link voor het eerste voorstel: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.dossierdetail&i4E3IvzVEe6K7czhtRYFvHaI4f3TEUr8zQzZMBeU3winIDvf1TNPofuY6ToXhDSw.

voorstel gepubliceerd, met inbegrip van een *Impact Assessment* op de verschillende beleidsopties die voorlagen.

Voorgestelde methodologische richtlijn[15]

Dit voorstel van de Commissie is er op gericht om een methode vast te stellen op basis waarvan de broeikasgasemissies van brandstoffen en andere niet-biologische energiebronnen kunnen worden vastgesteld. Uit de *Impact Assessment* blijkt dat de Commissie diverse varianten heeft overwogen en uiteindelijk voor een van de meest simpele opties heeft gekozen (variant B1). In deze variant wordt een (gemiddelde) standaardwaarde gehanteerd voor de emissie-intensiteit per brandstoftype (benzine, diesel, LPG en CNG – aardgas onder druk), op basis waarvan er jaarlijks wordt gerapporteerd door de brandstoffenleveranciers die onder betaling van accijns uitslaan op de Nederlandse markt. De lidstaten rapporteren vervolgens aan de Commissie. In deze variant wordt geen onderscheid gemaakt tussen leveranciers en de *feedstocks* die zij hanteren in hun brandstofmix. Ook worden leveranciers niet verplicht meer informatie te verzamelen dan ze nu al doen (en ook niet uit andere delen van de keten).

De Commissie overweegt expliciet dat er weliswaar veel informatie in de waardeketen wordt verzameld, maar dat er ook belangrijke 'gaten' bestaan in de doorgifte van informatie. Dit betreft met name informatie over de oorsprong / herkomst van halffabricaten en eindproducten, wat circa 25% van de Europese olieconsumptie betreft. Het bestaan van deze 'gaten' heeft ook tot gevolg dat een aantal overwogen beleidsopties (met vergaande informatieverplichtingen) door de Commissie zijn afgelegd omdat de uitvoerbaarheid te complex en te onzeker was.

Gevolgde onderzoeksaanpak

Het feitelijke onderzoek is uitgevoerd in de periode van half augustus tot en met eind september 2014. Ten behoeve van dit onderzoek is zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande **documentatie en rapportages**. Daarnaast zijn er in deze periode met acht organisaties **interviews** uitgevoerd. Bijlage B geeft een overzicht van de documentatie en gevoerde interviews.

Naast de projectbegeleiding vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is het onderzoek begeleid door een **begeleidingscommissie**, welke bestond uit afgevaardigden van het ministerie van Economische Zaken (dhr. Erik Janssen), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI, dhr. Anton Spierings), Greenpeace (dhr. Willem Wiskerke), het Clingendael International Energy Programme (CIEP, mevr. Coby van der Linde) en tot slot Aad Correljé van de Technische Universiteit Delft / CIEP.

Leeswijzer

Dit rapport volgt de opbouw van de geformuleerde onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 gaan we in op de markt voor transportbrandstoffen en in hoofdstuk 3 op de juridische en economische obstakels voor volledige transparantie. Beide hoofdstukken bevatten per paragraaf een korte samenvatting, wat ook de basis vormt voor de management samenvatting. Als bijlagen zijn opgenomen de aangenomen motie van de heer Jan Vos en de onderzoeksaanvraag (bijlage A), een overzicht van geïnterviewde organisaties en gebruikte documentatie (bijlage B) en tot slot een overzichtstabel met informatierelaties en openbaarheid (bijlage C).

[15] Europese Commissie, COM (2014) 617 final, 'Proposal for a Council Directive on laying down calculation methods and reporting requirements pursuant to Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council relating to the quality of petrol and diesel fuels'. Het voorstel en de *Impact Assessment* zijn hier te vinden: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/fuel/documentation_en.htm.

2 De markt voor transportbrandstoffen

2.1 Inleiding

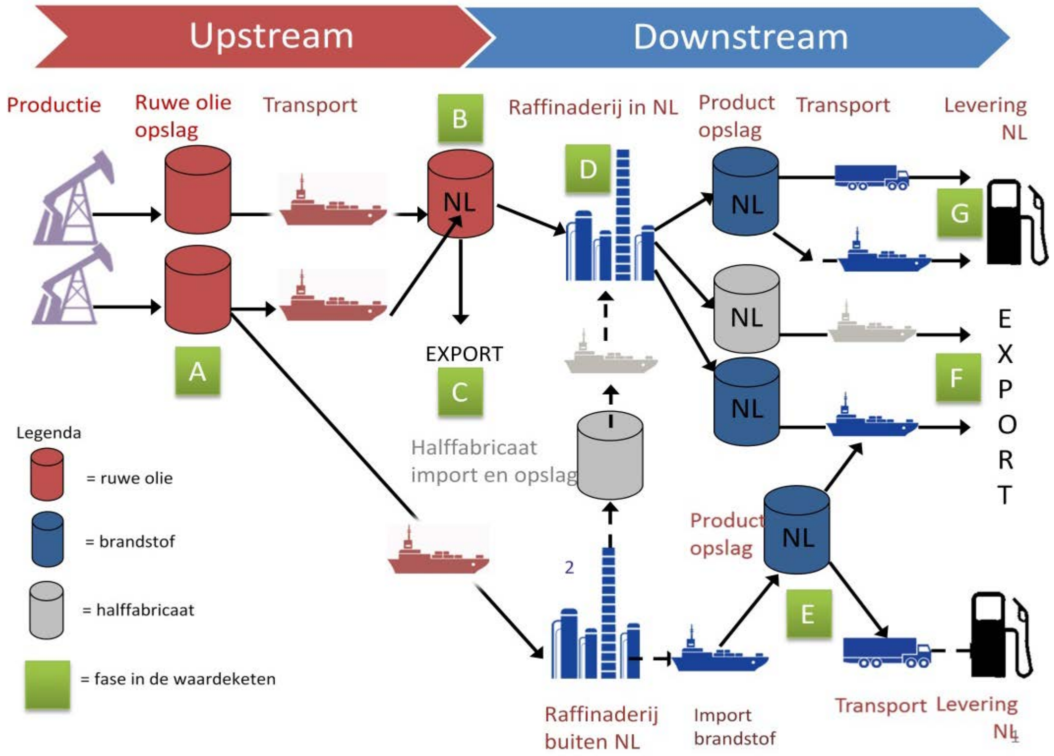
In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de markt voor transportbrandstoffen. Het doel van dit hoofdstuk is het inzichtelijk maken van de verschillende stappen waaruit de waardeketen voor transportbrandstoffen bestaat, namelijk van de winning en transport van ruwe olie tot aan de raffinage en distributie aan de pomp. Aan de hand van deze beschrijving van de waardeketen zal ook (op hoofdlijnen) worden beschreven welke partijen in de keten actief zijn en over welke informatie de verschillende partijen beschikken. Dit hoofdstuk geeft daarmee invulling aan de volgende **onderzoeksvragen**:

- Hoe ziet de waardeketen voor motorbrandstoffen eruit?
- Welke partijen zijn daarbij betrokken, en over welke keteninformatie beschikken zij [en] op welk moment?
- Wat is er ten aanzien van deze markt geregeld in Europese en nationale regelgeving?

De markt en de achterliggende keten

Hierna volgt een nadere beschrijving van de waardeketen voor transportbrandstoffen. Hierbij wordt een gangbaar onderscheid gemaakt tussen twee deelmarkten, namelijk de *upstream* markt (winning, transport en opslag) en de *downstream* markt (raffinage, verdere distributie en verkoop). Figuur 2.1 dient als een illustratie van de totale waardeketen. De figuur maakt op hoofdlijnen inzichtelijk op welk moment in de keten ruwe olie wordt omgezet in brandstof en wanneer in de verschillende fases sprake is van opslag en bundeling van stromen. De verschillende onderdelen van de waardeketen worden hierna in meer detail besproken.

Figuur 2.1 Overzicht van de hele waardeketen



Bron: met toestemming overgenomen van de VNPI, verder aangepast door Ecorys.

Het is belangrijk om op te merken dat het hele systeem gericht is op de optimalisatie van kosten en opbrengsten binnen het distributieproces, dus van ruwe olie uit de bron tot aan de levering van de brandstof aan de pomp. Het huidige systeem van internationale oliehandel (inclusief het raffinageproces en de binnenlandse handel en vervoer naar retailers) is niet ingericht op het behouden en doorspelen van alle vormen van mogelijk relevante (milieu-) informatie. Binnen grote delen van de waardeketen gaat het om een internationaal speelveld met veel verschillende spelers en belangen.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de waardeketen opgesplitst in de verschillende deelmarkten, waarbij wordt ingegaan op de betrokken partijen en de beschikbare informatie in de waardeketen.

2.2 De *upstream* markt: winning, transport en opslag van ruwe olie

De *upstream*-markt bestaat allereerst uit het zoeken van olie- en gasbronnen en de winning daarvan (*exploration and production,* E&P). Daarnaast maakt ook de opslag en het transport (naar raffinaderijen) van ruwe grondstoffen deel uit van dit deel van de keten.

2.2.1 De upstream waardeketen buiten Nederland

De waardeketen start met de winning van de olie. De top-5 van olieproducerende landen werd in 2013 aangevoerd door Saoedi Arabië met 13,1% van de totale wereldproductie. Rusland volgt met 12,9% en de Verenigde Staten nemen 10,8% voor hun rekening. China produceerde 5% en tot slot Canada met 4,7% van de totale wereldproductie.[16]

Er zijn diverse partijen betrokken bij het proces van het vervoeren van ruwe olie vanaf de bron tot aan de raffinaderijen. De olievelden zijn vaak eigendom van meerdere partijen, waarbij het belangrijk is om onderscheid te maken tussen private oliemaatschappijen en maatschappijen die eigendom zijn van de staat. Veel olievelden in de grote producerende landen zijn (deels) in handen van staatsoliebedrijven zoals, Saudi Aramco in Saoedi Arabië, Rosneft in Rusland en Sinopec in China. Dergelijke staatsbedrijven controleren naar schatting 75% van de wereldwijde oliereserves en productie. Hiernaast controleert men ook een belangrijk deel van de (*upstream*) infrastructuur. Grote private oliemaatschappijen als Shell, BP en Exxon Mobil hebben dus relatief gezien een beperkte positie in dit deel van de keten. Daarnaast zijn er private bedrijven, investeerders en (tussen-) handelaren actief die wisselende rollen en belangen hebben in de winning, het transport en de handel in ruwe olie. Voorbeelden van grote internationale handelaren ('traders') zijn Glencore Xstrata, Gunvor en Trafigura. De belangen van deze partijen wisselen sterk per marktsegment en land.

De ruwe olie wordt vanaf de bron (booreilanden op zee en boortorens op land) voornamelijk via pijplijnen, maar ook over de weg, water en het spoor, naar depots en havens vervoerd om opgeslagen en geëxporteerd te worden als ruwe grondstof.[17] Het beheer van opslagcapaciteiten is vaak in handen van andere partijen. In sommige landen wordt de ruwe olie rechtsreeks naar raffinaderijen gebracht voor verdere verwerking. Dit betreft fase A in figuur 2.1.

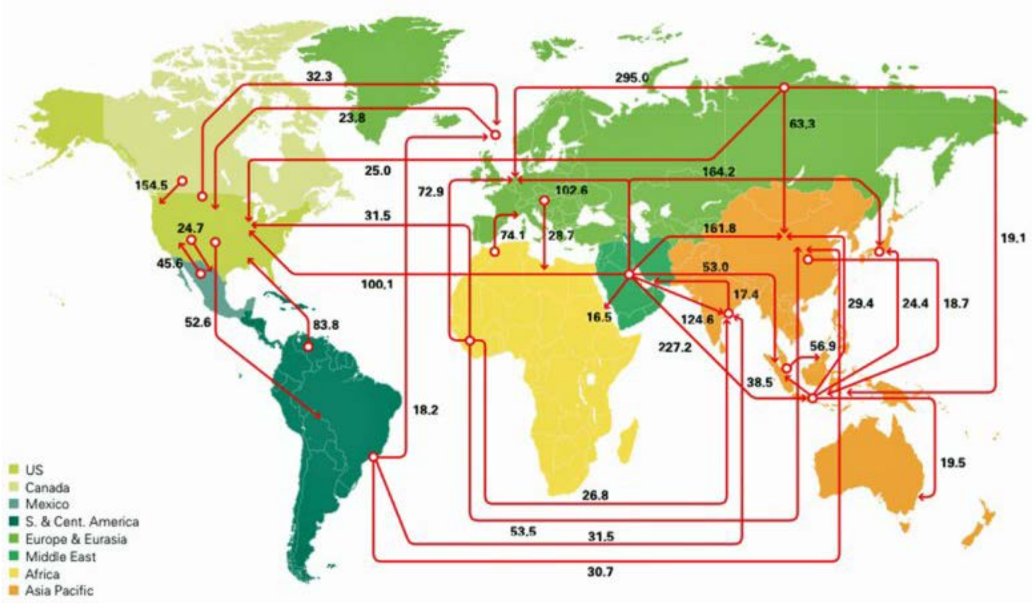
Figuur 2.2 geeft een schematische weergave van de belangrijkste internationale oliestromen. In 2013 werd 1.878 Mt ruwe olie verhandeld en circa 897 Mt producten. De belangrijkste importeurs

[16] BP Statistical Review of World Energy 2014, zie: http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/2013-in-review/oil.html.

[17] Zie bijvoorbeeld: American Petroleum Institute, 'Understanding crude oil and product markets', 2014, p. 10-25.

van ruwe olie zijn Europa (25%), de VS (20%) en China (15%). De belangrijkste exporterende regio's zijn het Midden-Oosten, de voormalige Sovjet-Unie en de West-Afrikaanse landen.

Figuur 2.2 Import en export van ruwe olie (in Mt, 2013)



Bron: BP's Statistical Review of World Energy 2014. http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html.

2.2.2 *De upstream waardeketen binnen Nederland*

De winning van ruwe olie binnen Nederland (Noordzee, Schoonebeek) is beperkt van omvang. In 2002-2003 lag de productie op een top van 3,1 Mt, maar dit is in de jaren daarna afgenomen tot circa 1,5 Mt in 2013.[18] De productie in Schoonebeek wordt gedaan door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en geraffineerd in Duitsland. De productie op de Noordzee is in handen van Chevron, Dana, GDF Suez, Taqa en Wintershall.[19]

De import en doorvoer van ruwe olie daarentegen is veel belangrijker voor Nederland. Hier vertolkt Nederland een belangrijke spilfunctie in de Noordwest Europese markt. Nederland importeerde in 2013 circa 94,7 Mt aardoliegrondstoffen (ruwe olie, condensaat, overige grondstoffen). Hiervan werd in 2013 circa 40,7 Mt ruwe olie doorgevoerd naar België en Duitsland, met name middels pijplijnen. Dit betreft fase C in figuur 2.1. Het grootste deel van de import (in 2013 circa 55 Mt) wordt echter gebruikt voor raffinage in Nederland.[20] Van de geïmporteerde aardoliegrondstoffen kwam in 2013 circa 90% van het volume uit tien landen, met name Rusland (29%), Noorwegen (14%), Saoedi-Arabië (12%), Verenigd Koninkrijk (10%) en Nigeria (9%).[21] Dit betreft fase B in figuur 2.1.

---

18 VNPI, op basis van CBS (1999-2013), zie: http://www.vnpi.nl/Modules/Documents%20Keywords/Documents/57/222abb.ruwe%20olie%20in%20Nederland.1999.2013.xls.

19 Nogepa, zie: http://www.nogepa.nl/olie-en-gas/geschiedenis/.

20 VNPI, op basis van CBS, zie: http://www.vnpi.nl/Modules/Documents%20Keywords/Documents/57/222abb.ruwe%20olie%20in%20Nederland.1999.2013.xls.

21 De top-10 bestaat verder uit Koeweit (4%), Algerije (4%), Libië (3%), Angola (3%) en Irak (2%).Zie: http://www.vnpi.nl/Modules/Documents%20Keywords/Documents/57/232abv.Aanvoer%20aardolie%20grondstoffen%20naar%20land%20van%20herkomst.1999.2013.xls.

2.2.3 *Beschikbare informatie in het proces van bron tot raffinage*

Een belangrijke vervolgvraag is over welke informatie deze betrokken partijen beschikken en welke informatie verloren gaat in het verloop van de *upstream* waardeketen. Hierbij zijn een aantal elementen zeer relevant.

Handel in ruwe olie - De internationale markt voor ruwe olie wordt gekenmerkt door de continue handel van grote stromen ruwe olie (en ook geraffineerde producten). Ruwe olie wordt vaak meermaals verhandeld tussen het moment van winning en de levering aan de raffinaderij voor verdere bewerking. Transacties verlopen via diverse internationale beurzen waar gehandeld wordt in '*spot contracten*' (levering binnen een maand) en '*future contracten*' (levering verder in de toekomst). In de '*spot market*' gaat het veelal om de daadwerkelijk fysieke levering van de ruwe olie, terwijl de '*futures market*' vooral een financiële markt is (marktposities afdekken, speculatie, etc.).[22]

> Er zijn een aantal belangrijke internationale beurzen waar ruwe olie (*spot* en *future contracts*) wordt verhandeld. In de VS is de grootste beurs gevestigd, namelijk de New York Mercantile Exchange (NYMEX). In Londen is de grootste Europese beurs gevestigd, de International Petroleum Exchange (IPE) waarvan internetbeurs Intercontinental Exchange (ICE) de eigenaar is. Verder zijn er de Dubai Mercantile Exchange (DME), de India National Commodity and Derivatives Exchange (NCDEX) en de Tokyo Commodity Exchange (TOCOM).

Informatiestroom – Elke oliebron of elk olieveld kent specifieke karakteristieken, zoals de dichtheid en het zwavelgehalte. Deze karakteristieken kunnen overigens over de tijd wijzigen, bijvoorbeeld als een veld leeg raakt.[23] In de praktijk wordt tot op zekere hoogte ruwe olie uit verschillende bronnen of velden uit dezelfde sub-regio samengevoegd (*blends*[24]). Doorslaggevend hierbij zijn de karakteristieken en de mate waarin ruwe olie kan worden samengevoegd, zonder daarmee de handel te verstoren.



De basis voor de distributie en de handel in ruwe olie betreffen de genoemde karakteristieken (dichtheid, zwavelgehalte), die tot op zekere hoogte verdisconteerd zijn in verschillende typen olie en die ook onder verschillende '*crude trade names*' ('handelsnamen') worden verhandeld. Wereldwijd zijn er naar schatting 190 belangrijke typen ruwe olie[25] waar veel in gehandeld wordt, maar er bestaat geen eenduidige internationale standaard hiervoor. Een veel gebruikt overzicht komt van de US Energy information Administration (EIA) die een lijst hanteert van circa 600 '*crude streams*' die worden geïmporteerd en verhandeld.[26] Deze lijst van circa 600 namen (maar dan onder de titel '*feedstock trade names*') is ook overgenomen door de Europese Commissie in haar recente voorstel inzake de methodologie rondom het bereiken van de doelen van de Richtlijn brandstofkwaliteit.[27] De Europese Commissie hanteert ook een lijst van circa 70 '*crude oil types*' (handelsnamen) in de maandelijkse marktrapportage ten behoeve van de

[22] American Petroleum Institute, 'Understanding crude oil and product markets', 2014, p. 30-33.
[23] CE Delft wijst er op dat (op basis van publicaties van de Oil & Gas Journal) er wereldwijd circa 6.000 belangrijke olievelden zijn. Het aantal individuele (kleine) velden en bronnen is daar een veelvoud van. Zie: CE Delft, 'Oil reporting for the FQD', 2012, p. 15.
[24] Het gebruik van de benaming 'blend' betekent dat meerdere oliestromen met dezelfde karakteristieken worden samengevoegd. Een voorbeeld is Brent-blend uit de Noordzee.
[25] CE Delft, 'Oil reporting for the FQD', 2012, p. 15 (op basis van de Oil & Gas Journal).
[26] US Energy information Administration (EIA), zie: http://www.eia.gov/survey/form/eia_856/eia856appa.pdf.
[27] Zie ook paragraaf 1.2.

strategische olievoorraden.[28] De bekendste handelsnamen / soorten ruwe olie (of *blends*) zijn Brent uit de Noordzee, Arabian Light uit het Midden-Oosten en West Texas Intermediate (WTI) uit de VS. Informatie over de oorsprong van de oliesoort (regio) is dus tot op zekere hoogte te herleiden uit de naam van de oliesoort.

De handelsnaam van het type ruwe olie vormt daarmee het smeermiddel voor de markt. Contracten in de markt zijn gebaseerd op de handelsnaam en de gerelateerde karakteristieken, alsmede natuurlijk het volume, de prijs, de datum van levering en de locatie van aflevering.[29] Het belang van deze karakteristieken betekent ook dat de infrastructuur ontworpen is om de afzonderlijke typen olie uit elkaar te houden. Dit geldt zowel voor de opslag als voor het transport van de ruwe olie (per pijplijn of per schip). Bij het transport van ruwe olie via pijplijnen worden verschillende bronnen met elkaar verbonden en wordt de olie naar type opgeslagen in depots/terminals voor verder transport. Hierbij gaat door vermenging vaak de informatie over de exacte (individuele) oliebron of olieveld verloren. Ook bij transport door pijpleidingen wordt rekening gehouden met de karakteristieken van de ruwe olie. Door het versturen van 'batches' (pakketten van bepaalde typen olie)[30] kunnen verschillende typen ruwe olie uit elkaar gehouden worden.[31] Ook bij de opslag van olie, bijvoorbeeld in een grotere terminal, wordt rekening gehouden met verschillende typen olie.[32]

2.2.4 Samenvattend

De *upstream* markt bestaat uit het proces van oliewinning, alsmede het transport en de opslag van ruwe olie. Dit betreft hoofdzakelijk een wereldmarkt, met veel verschillende actoren en belangen. Nederland heeft een belangrijke spilfunctie in de Noordwest Europese markt middels de invoer (voor eigen raffinage) en doorvoer van ruwe olie. De verschillende elementen in de *upstream* keten en de gerelateerde informatiestromen worden in de volgende tabel kort samengevat. In de kern komt het er op neer dat het hele systeem (opslag, transport, handel) is gebaseerd op specifieke karakteristieken van de ruwe olie, waarbij een deel van de informatie over de oorsprong / herkomst door vermenging verloren gaat.

Tabel 2.1 Samenvattende tabel informatiestromen upstream

Upstream	Informatiestroom
Winning	• Na de winning van de ruwe olie wordt tot op zekere hoogte de olie uit verschillende bronnen of velden uit dezelfde sub-regio samengevoegd (*blends*). Doorslaggevend voor het samenvoegen van verschillende oliestromen zijn de karakteristieken (dichtheid, zwavelgehalte) en de mate waarin ruwe olie zonder problemen kan worden samengevoegd (met het oog op de handel). Informatie over de regio van oorsprong is bekend, informatie over de specifieke oorsprong (bron, veld) gaat door de vermenging vaak verloren;
Opslag en transport	• Het transport en de handel in ruwe olie vindt plaats op basis van deze karakteristieken, die verdisconteerd zijn in specifieke typen olie (handelsnamen). Het opslag- en transportsysteem is zo ingericht dat deze typen olie gescheiden blijven en ook de internationale handel wordt hierop gebaseerd.

28 Europese Commissie, zie: http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm.

29 American Petroleum Institute, 'Understanding crude oil and product markets', 2014, p. 30-33.

30 Zie ook: ABB, 'Oil and gas production handbook', 2013, p. 69-70.

31 Een voorbeeld beterft de Trans Mountain Pipeline (Canada, circa 1.100 km lang). In deze pijplijn wordt via 'batching' zowel ruwe olie, halffabricaten als geraffineerd product vervoerd. Hierbij wordt ook onderscheid gemaakt naar de verschillende typen van ruwe olie, zoals in het geval van Canada bijvoorbeeld Cold Lake Blend en Wabaska Crude. Zie ook: http://www.transmountain.com/product-shipped-in-pipeline en http://www.transmountain.com/uploads/pages/1363924489-ApprovedProduct_TransMountainPipeline.pdf.

32 ABB, 'Oil and gas production handbook', 2013, p. 14-15.

2.3 De *downstream* markt: raffinage en verdere distributie

Het *downstream* deel van de markt heeft betrekking op het raffineren van ruwe aardolie en de distributie van transportbrandstoffen en andere (bij)producten aan eventuele exporteurs, de tussenhandel en de retailers, waarna de brandstof zijn weg vindt naar de eindgebruiker. Hoewel de nadruk in deze paragraaf ligt op de Nederlandse markt, wordt ook stilgestaan bij de internationale marktcontext.

2.3.1 Raffinage buiten en binnen Nederland

Het raffineren van ruwe aardolie neemt een zeer belangrijke plek in de waardeketen in. Deze paragraaf gaat kort in op het raffinageproces, waarna we ons richten op de (eigen) productie en invoer van aardolieproducten.

2.3.2 Ter verdieping: het raffineren van ruwe olie

Het raffinageproces omvat de bewerking van ruwe olie en de productie van circa twintig type producten. Dit betreft onder meer:[33] (i) de productie van **motorbrandstoffen**, zoals benzine en diesel, (ii) de vervaardiging van **andere brandstoffen**, zoals lichte en zware stookolie en raffinaderijgassen (propaan en butaan), (iii) de vervaardiging van producten voor de petrochemische industrie (***feedstock***) en (iv) de vervaardiging van overige aardolieproducten zoals vaseline en paraffine. In feite wordt in de raffinaderij de ruwe olie gescheiden en omgezet naar een aantal elementen die weer gebruikt worden om het eindproduct te maken. De drie belangrijkste stappen in het raffinageproces zijn (a) het **scheiden** van de ruwe olie componenten via destillatie in verschillende fracties (‘boiling-point fractions’), (b) de **conversie** van de ruwe olie componenten in meer geschikte en hanteerbare componenten (bijvoorbeeld via kraken en coking), en (c) het **behandelproces** voor het stabiliseren of verbeteren van de producten (zoals ontzwavelen).[34] Dit betreft fase D in figuur 2.1.

De belangrijkste categorieën van geraffineerde producten zijn samengevat in de tabel hieronder. In feite betreffen dit homogene producten die voldoen aan bepaalde specificaties en kwaliteitsstandaarden.

Tabel 2.2 Overzicht van de belangrijkste raffinageproducten

Categorie	Producten	Opmerkingen
Lichte destillaten (20-50 wt)	Propaan, butaan, Liquefied petroleum gas (LPG), nafta, benzine.	Nafta wordt gebruikt als *feedstock* voor de chemische industrie. De andere producten worden veelal gebruikt voor transport (benzine, diesel, LPG) of verwarming. De samenstelling van de ‘productie’ wordt bepaald door de kwaliteit van de ruwe olie en de configuratie van de raffinaderij.
Middel destillaten (30-55 wt)	Kerosine, diesel, stookolie voor huishoudelijk gebruik.	
Zware destillaten (10-50 wt)	Zware stookolie, smeermiddelen, bunkerolie, speciale producten (bitumen, zwavel, asfalt, etc.).	

Bron: EUROPIA, ‘How an oil refinery works’; en ‘White paper on EU refining (2010, p. 19) en IEA, ‘oil product definitions’.

De wereldwijde raffinagemarkt

Het raffineren van ruwe olie speelt zich, mede vanwege de complexiteit en het kapitaalintensieve karakter, af op een wereldmarkt. Nog altijd zijn de EU en de VS dominante machtsblokken op de

33 Gangbare definitie van het CBS (Standaard Bedrijf Indeling, onder C19).

34 ABB, ‘Oil and gas production handbook’, 2013, p. 77-85; EUROPIA, ‘How an oil refinery works’; en ‘White paper on EU refining (2010, p. 19).

internationale markt (met respectievelijk 16% en 18% van de wereldwijde raffinagecapaciteit[35]), maar deze verhoudingen zijn langzaam aan het verschuiven. Dit heeft met name te maken met een verschuiving van de vraag: waar in Europa de vraag naar geraffineerde producten afneemt, stijgt deze sterk in landen zoals China, India en het Midden Oosten. De raffinagemarkt volgt deze verschuiving en investeringen in (nieuwe) raffinagecapaciteit worden vooral in het Midden Oosten gedaan (bijvoorbeeld Saoedi Arabië).[36]

De Europese raffinagemarkt wordt gekarakteriseerd door de aanwezigheid van een beperkt aantal grote spelers: in 2012 waren er 87 grote raffinaderijen met een totale capaciteit van circa 700 Mt per jaar.[37] Dit betreffen deels raffinaderijen van de grotere oliemaatschappijen, maar er zijn ook meer 'regionale oliemaatschappijen' in Europa actief (zoals Eni in Italië, PKN in Polen; vaak hebben deze partijen vanuit de historie een sterke nationale positie), alsmede onafhankelijke raffinaderijen (Ineos en het in 2012 failliet gegane Petroplus) en raffinaderijen die zich richten op specifieke niche markten (bitumen, smeerolie, etc.).[38] Circa 60% van deze capaciteit bevindt zich in Noordwest Europa, waarbij het gebied van Amsterdam-Rotterdam-Antwerpen (ARA) een belangrijke plaats inneemt.

Het is van belang op te merken dat de Europese raffinage-industrie onder zware prijs- en concurrentiedruk staat, met name vanwege overcapaciteit (vergroting van de capaciteit buiten Europa) en teruglopende vraag op de Europese en Amerikaanse markt.[39] Deze ontwikkeling betekent dat er terdege rekening mee gehouden moet worden dat de komende tien jaar de wereldwijde verhouding veranderen. Het is goed mogelijk dat Europa (en Nederland) in de toekomst minder zelf gaat raffineren en er meer geraffineerde producten worden geïmporteerd.

De Nederlandse raffinagemarkt

In Nederland bevinden zich vijf raffinaderijen[40], met een totale capaciteit van circa 66 Mt per jaar. Deze vijf raffinaderijen maken onderdeel uit van de bekende verticaal geïntegreerde oliemaatschappijen (BP, Shell, Total, Exxon Mobil, en in zeker zin ook Q8 Kuwait Petroleum) met activiteiten die zich uitstrekken over de hele waardeketen. De productie van Nederlandse raffinaderijen bestaat voor het overgrote deel (ruim 80% in 2011) uit zes type producten, namelijk autodiesel (25%), nafta (13%), kerosine (12%), benzine (12%), gasolie en lichte stookolie (11%) en hoogzwavelige stookolie (10%). De totale productie lag in 2011 op circa 57 Mt. Over de periode 2007-2011 was de totale productie en de verhouding tussen de type producten redelijk stabiel.[41] Echter, ook in Nederland staan de marges van de raffinage-industrie onder hoge druk.

De spilfunctie van Nederland (import en doorvoer)

Zoals eerder opgemerkt heeft Nederland, en dan met name Rotterdam, een belangrijke spilfunctie inzake de import, opslag en doorvoer van ruwe olie. Dit geldt ook voor gereed product, halffabricaten en componenten. Dit betreft fase E in figuur 2.1.

---

35 BP Statistical Review of World Energy 2014, zie: http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/2013-in-review/oil.html.

36 Bloomberg, 'Europe to shut 10 refineries as profits tumbles', april 2013; Boncourt de M., 'The European Refining crisis: what is at stake for Europe', Ifri Centre for energy, maart 2013.

37 EUROPIA, jaarverslag 2012, p. 98; CONCAWE, report no.9/12, p. 16.

38 Europese Commissie, 'working paper on refining and the supply of petroleum products in the EU', SEC(2010) 1398 final, november 2010, p. 35-36.

39 In 2009 waren er nog 98 grote raffinaderijen actief in Europa, de overige zijn inmiddels gesloten. Ook de productiecapaciteit over de periode 2007-2012 is met 8% gedaald is (van 767 Mt naar 706 Mt per jaar). Zie ook: Ecorys, 'Carbon Leakage Evidence Project' (incl. een analyse van de EU raffinage-industrie), september 2013.

40 Shell (Pernis), BP (Europoort), Q8 Kuwait Petroleum (Europoort), ExxonMobil (Botlek) en Zeeland Refinery (Vlissingen, een joint venture van Total en Lukoil).

41 VNPI, zie: http://www.vnpi.nl/Modules/Documents%20Keywords/Documents/59/CBS%20productie%20raffinaderijen%202007.2011.xls.

De Nederlandse (binnenlandse) vraag naar brandstof bedraagt circa 13 miljard liter (2013). Dit betekent dat enkel de Nederlandse raffinageproductie (57 Mt in 2011) deze vraag ruimschoots overstijgt. Naast deze productie werd in 2012 circa 94 Mt aardolieproducten naar Nederland aangevoerd. Dit betrof met name zware stookolie (28%), nafta's (14%), ongelode benzine (13%) en gas en lichte stookolie (13%). De belangrijkste aanvoerlanden waren Rusland (18%, vooral zware stookolie), België (12%, diverse producten) en het Verenigd Koninkrijk (9%, diverse producten).[42]

Het overgrote deel van deze importen wordt weer doorgevoerd naar andere (buur-) landen. In 2012 bedroeg de export van aardolieproducten (zowel geproduceerd als geïmporteerd en bewerkt in Nederland) circa 106 Mt. De belangrijkste uitvoerlanden waren in 2012 Duitsland (20%), België (19%), Singapore (12%) en de VS (8%). Transport vindt plaats via (vooral) zee- en binnenvaart-schepen, treinen, tankauto's en pijpleidingen.[43] Dit betreft fase F in figuur 2.1.

Deze import, opslag en doorvoer van aardolieproducten wordt geregeld door een breed scala aan spelers. Deels wordt dit gedaan door de grote oliemaatschappijen, maar er zijn ook veel andere spelers in de markt actief. Bekende handelaren, die actief zijn op de Nederlandse markt, zijn Argos (fusiebedrijf met de North Sea Group), Vitol (ook handel in ruwe olie) en Trafigura. Verder zijn er, naast de eerder genoemde partijen, diverse partijen die tankopslag aanbieden. De bekendste partij voor opslag is Vopak, maar ook de joint venture Maasvlakte Olie Terminal (MOT)[44] is een grote speler.

2.3.3 Verdere distributie: tussenhandel, distributie en tankstations

Het laatste deel van de downstream keten bestaat uit de tussenhandel (groothandel) en de uiteindelijke distributie van de brandstoffen via de tankstations. Dit betreft fase G in figuur 2.1.

Tussenhandel - De tussenhandel bestaat uit een heterogene groep bedrijven met verschillende bedrijfsmodellen, verschillende manieren van organisatie van het bedrijf en sterk verschillende groottes. Sommige van deze bedrijven richten zich enkel op de nationale tussenhandel, terwijl anderen ook in de markt actief zijn met eigen tankstations, met het mixen (blenden) van producten, of met internationale handel en doorvoer. In het algemeen geldt dat de finale producten vanaf de raffinaderijen (of opslagterminals met geïmporteerde producten) via pijpleidingen of schepen wordt verscheept naar terminals/depots dieper in het land, waarna het met trucks of kleinere schepen naar grootverbruikers (industrie) gaat of naar de tankstations. Naast de opslagfaciliteiten bij de raffinaderijen bestaat het netwerk uit 24 andere (kleinere) depots.[45] Voor de raffinaderijen / terminals in Rotterdam, Vlissingen en Amsterdam geldt dat finale producten ook direct daar worden opgehaald en vaak per truck naar de tankstations wordt vervoerd. De distributie betreft een fijnmazig netwerk van verschillende actoren, waarbij de optimalisatie van de verhouding tussen kosten en baten van doorslaggevend belang is. Dit betekent dat er veelvuldig gebruik gemaakt wordt van de faciliteiten en het fysieke netwerk van andere bedrijven. Daarnaast worden producten ook niet altijd fysiek vervoerd, maar vindt er (administratieve) 'uitruil' plaatst tussen verschillende bedrijven. In dit proces worden producten / partijen veelvuldig opgeslagen, getransporteerd en samengevoegd. Zolang de productkarakteristieken van deze partijen overeenkomen (bijvoorbeeld Euro 95) is deze vermenging geen enkel probleem en dient het bovenal de optimalisering van het distributieproces.

---

42 VNPI, zie: http://www.vnpi.nl/Modules/Documents%20Keywords/Documents/61/aanvoer%20aardolieproducten%20%20naar%20land%20van%20herkomast%202012.xls.

43 VNPI, zie: http://www.vnpi.nl/Modules/Documents%20Keywords/Documents/61/afvoer%20aardolieproducten%20naar%20land%202012.xls.

44 Dit betreft een samenwerking tussen BP, Esso, Kuwait Petroleum, Vopak, Shell en Zeeland Refinery.

45 VNPI, zie: http://www.vnpi.nl/Default.aspx?pageID=7.

Verdere distributie en verkoop - De distributie naar de eindgebruikers vindt plaats via een netwerk van ruim 4.200 tankstations in Nederland.[46] In 2013 is er via dit netwerk circa 13,1 miljard liter brandstof afgezet, met name diesel (56%) en Euro 95 (40%). Het is belangrijk op te merken dat er tussen de tankstations een grote verscheidenheid bestaat inzake de bedrijfsvoering en eigendomsverhoudingen. Wat betreft het eigendom is circa 40% van de stations eigendom van een van de grote oliemaatschappijen en 60% van zelfstandige ondernemers. De werkelijkheid is echter veel complexer: (i) de grote oliemaatschappijen doen soms de bedrijfsvoering zelf en besteden dit ook veelvuldig uit aan zelfstandig ondernemers; (ii) verder er is er ook meer en meer sprake van een scheiding tussen enerzijds de shop en anderzijds de distributie van de brandstoffen (levering en prijsstelling)[47], (iii) over het voeren van merken worden aparte afspraken gemaakt.[48]



Ook voor wat betreft de afspraken over distributie bestaat er verscheidenheid. De stations die eigendom zijn van de grote oliemaatschappijen worden in beginsel ook door hen bevoorraad. Echter, dit hoeft niet te betekenen dat er bevoorraad wordt vanuit een eigen depot, vanuit efficiëntie overwegingen wordt dit ook veelvuldig vanuit depots van andere bedrijven gedaan. Hetzelfde geldt voor zelfstandige pomphouders die direct een leveringscontract met een oliemaatschappij (raffinage/groothandel) afsluiten. Zelfstandige pomphouders kunnen ook een contract met een tussenhandelaar afsluiten, die weer afspraken maakt met oliemaatschappijen (raffinage/groothandel) en/of importeurs of zelf producten importeren. Hierbij bestaat grote variëteit in het type afspraken. Tot slot zijn er ook zelfstandige pomphouders die zelf als tussenhandel fungeren en zelf producten inkopen en afspraken maken over de distributie van de producten.

2.3.4 Beschikbare informatie in het proces van raffinage tot pomp

In het *downstream* deel van de markt zijn verschillende vormen van informatie beschikbaar die relevant zijn voor de transparantie van de fossiele brandstofmix. De verschillende elementen worden kort besproken aan de hand van de waardeketen.

Aanvoer van ruwe olie naar raffinaderijen

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf worden in de *upstream* waardeketen de verschillende typen ruwe olie systematisch uit elkaar gehouden, waardoor het ook mogelijk is om partijen ruwe olie te transporteren en te verhandelen. Dit betekent dat het voor een raffinaderij precies duidelijk is welk type ruwe olie er wordt aangevoerd. Deze informatie over de samenstelling en karakteristieken is cruciale informatie voor het optimaliseren van het raffinageproces.[49] Voor een gemiddelde Nederlandse raffinaderij kan deze aanvoer jaarlijks bestaan uit circa 40-50 verschillende typen van ruwe olie.[50] Voor deze aangevoerde ruwe olie is bekend wat het land van oorsprong / herkomst is (zie ook de sectie over de Douane).

---

[46] In mei 2014 waren er 4.216 tankstations in Nederland. Bron: Bovag-RAI, 'Mobiliteit in cijfers 2014/2015', p. 39.

[47] Bovag, 'Tankstations in cijfers 2011', p. 7.

[48] Zie voor een nadere uitleg ook: Ecorys, 'Hoogte en totstandkoming benzineprijzen', 2009, p. 62.

[49] De verwerking van verschillende typen ruwe olie resulteert in een wisselende productie (volume) van bijvoorbeeld diesel of benzine (dit noemt men de 'yield').

[50] Interview met de VNPI, september 2014.

Import van ruwe olie en geraffineerd product (douaneregime)

De import en export van ruwe olie en geraffineerde producten (van en naar de EU) wordt gereguleerd middels de Europese douanewetgeving. Bedrijven dienen aangifte te doen over de ruwe olie (of geraffineerd product) die wordt geïmporteerd, terwijl ook de grondstoffen die voor verdere doorvoer bestemd zijn worden geregistreerd ('entrepot status'). Voor de registratie van deze stromen wordt gebruik gemaakt van het Geharmoniseerd Systeem (GN), een internationale standaard van goederencodes. Binnen dit systeem wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen ruwe olie, in feite wordt enkel 'ruwe olie' geregistreerd. Voor geraffineerd product is dit anders en bestaat er een gedetailleerde registratie van de verschillende producttypen. Dit is ook verder uitgewerkt in paragraaf 2.4.

Bij het transport van de ruwe olie (of geraffineerd product) wordt, op basis van het Geharmoniseerd Systeem, gebruik gemaakt van goederencodes om de producten in de waardeketen te volgen. Deze code kan in de Nederlandse situatie bestaan uit (maximaal) 24 *digits* (nummers). De eerste 4-8 digits betreffen de internationale/Europese omschrijving van het product, terwijl de rest van de code informatie bevat over eventuele internationale sancties, import- en accijnstarieven.

De registratie van de ruwe olie (of geraffineerd product) bevat ondermeer het volume, de waarde, het land van oorsprong en het land van herkomst. Deze informatie is van groot belang vanwege eventuele sancties en importheffingen (eventuele heffingen verschillen namelijk vaak per land of regio). Deze rapportage door bedrijven aan de Douane / Belastingdienst vormt ook de basis voor de rapportage aan het CBS en de publicatie in StatLine. Hier is dus reeds bekend uit welke landen de ruwe olie wordt geïmporteerd.

Een specifieke informatieverplichting betreft de rapportage als uitvoering van de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma (IEA), wat met name verband houdt met het in stand houden van de **strategische olievoorraden**. Maandelijks rapporteren bedrijven aan het CBS over het niveau van importen, exporten en bewerkte producten.[51] Het CBS rapporteert aan de Europese Commissie, die maandelijks de 'Market observatory & Statistics' publiceert, inclusief de import en export van ruwe olie van en naar de EU. Dit wordt gerapporteerd op het niveau van diverse typen ruwe olie ('*type of crude oil*').[52]

Het raffinageproces en de uitslag van het geraffineerd product (accijnsregime)

Zoals eerder beschreven omvat het raffinageproces in feite het converteren en behandelen van (gescheiden) ruwe olie componenten, zodat een nieuw product ontstaat met specifieke eigenschappen en productkenmerken. De verschillende gevoerde gesprekken (zowel met de olie-industrie als met ingevoerde experts van de NEa en de Douane / Belastingdienst) bevestigen dat het hierbij gaat om een proces waarbij de informatie (of kenmerken) over de oorsprong of herkomst van de ruwe olie (zelfs op het niveau van moleculen) niet meer is te achterhalen of vast te stellen. Bovenstaande betekent ook dat bij de import van geraffineerd product (bijvoorbeeld vanuit de VS) niets bekend is over de oorsprong en herkomst van de oorspronkelijke ruwe grondstoffen.

Op het moment dat geraffineerde producten op de Nederlandse markt komen (worden 'uitgeslagen'), dient de accijnsheffing te worden voldaan. Dit geldt zowel voor de in Nederland geraffineerde producten, als voor de geïmporteerde producten. Dit accijnsregime is gebaseerd op de accijnsgoederenplaats (AGP), wat in feite een virtueel (of administratief) depot voor de individuele AGP-houder vormt.[53] Binnen een AGP kunnen producten vrij worden getransporteerd en opgeslagen. Op het moment dat de producten de AGP verlaten (bijvoorbeeld voor transport

---

[51] Zie de Regeling gegevens aardolieproducten 1985.

[52] Zie: http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm.

[53] Een AGP kan per AGP-houder bestaan uit meerdere fysieke bewerkings- en opslaglocaties.

naar een tankstation) wordt de accijns afgerekend. De informatie die op dat moment bekend is betreft de productinformatie (goederencode), de waarde en het volume.

Verdere opslag en distributie van gereed product

Nadat het raffinageproces voltooid is, worden de geraffineerde producten verder gedistribueerd (tussenhandel, distributie via de pompstations). De distributie en handel vinden plaats op basis van de (homogene) productkenmerken van het geraffineerde product (diesel, Euro 95, nafta, etc.). De handel in de geraffineerde producten die de oliemaatschappijen (de retailtak) en tussenhandelaren inkopen bij de raffinaderijen worden voor Nederland gebaseerd op de ARA spotmarkt (Platt's quotering, in dollars).[54] De informatie die in dit deel van de waardeketen wordt doorgegeven is beperkt (type product, volume) en weerspiegelt de sterke onderlinge verwevenheid van partijen in het distributiesysteem (beleveren vanuit depots van andere bedrijven, het administratief ruilen van voorraden, etc.).

De **tussenhandelaar** zal vaak weten waar de producten die hij koopt vandaan komen (bijvoorbeeld bij directe belevering vanuit een specifieke raffinaderij), maar dit hoeft zeker niet altijd het geval te zijn (bijvoorbeeld bij aankoop vanuit een depot of bij aankoop van een geïmporteerde partij bij een andere handelaar). Voor de **pomphouders** is dit nog lastiger. Veelal worden contracten afgesloten met de oliemaatschappijen, waarin afgesproken is dat het station bevoorraad wordt wanneer (de op-afstand-uitleesbare) voorraad onder een bepaald niveau komt. De oliemaatschappij bepaalt vervolgens uit welke opslag het station bevoorraad wordt. Over het algemeen is dit het dichtstbijzijnde depot, maar dit kan anders zijn wanneer er sprake is van een lokaal tekort of overschot. Deze informatie wordt niet aan de pomphouder verstrekt en de pomphouder weet dus vaak niet uit welk depot hij bevoorraad wordt. Ook pomphouders die gebruik maken van een tussenhandelaar, of zelf uit diverse bronnen hun brandstoffen afnemen weten vaak niet waar de brandstof precies vandaan is gekomen.

2.3.5 *Samenvattend*

De *downstream* markt omvat het raffineren van ruwe aardolie en de distributie van de aardolieproducten via de tussenhandel naar de pomp en de eindgebruiker. Ook in de raffinagemarkt heeft Nederland een belangrijke spilfunctie, zowel op het vlak van de eigen raffinage als op het vlak van de invoer en doorvoer van geraffineerde eind- en tussenproducten. Op dit moment staat de Europese raffinagemarkt onder hoge druk en moet er rekening mee worden gehouden dat de komende tien jaar meer eindproduct ingevoerd zal worden en minder ruwe olie.

De verschillende elementen in de *downstream* keten en de gerelateerde informatiestromen worden in de volgende tabel kort samengevat. Kort gezegd komt het er op neer dat alle informatie over de gebruikte ruwe olie verloren gaat in het raffinageproces (dit geldt ook voor geïmporteerde producten). In het laatste deel van de keten vindt transport en handel plaats op basis van de karakteristieken van het eindproduct (type product, volume) en is de bron van belevering vaak niet meer bekend.

[54] Zie ook: Ecorys, 'Hoogte en totstandkoming benzineprijzen', 2009, p. 94. Platt is een onafhankelijk onderzoeksbureau dat dagelijks de af-raffinage prijzen (verkoopprijs raffinaderij) van benzine en diesel publiceert. Platt maakt hierbij onderscheid tussen verschillende markten zoals ARA (Amsterdam-Rotterdam-Antwerpen), NWE (North West Europe) en MED (Mediteranean).

Tabel 2.3 Samenvattende tabel informatiestromen *downstream*

Downstream – elementen	Informatiestroom
Aanvoer van ruwe olie naar raffinaderijen Import van ruwe olie en geraffineerd product (douaneregime)	• Typen olie (handelsnamen) worden systematisch uit elkaar gehouden in de aanvoer. Het is voor raffinaderijen precies duidelijk welk type olie wordt aangevoerd (karakteristieken, regio) en wat het land van oorsprong is (zie vorige paragraaf over de *upstream* markt); • Import en export wordt gereguleerd op basis van de Europese douanewetgeving en het Geharmoniseerd Systeem. De registratie van de ruwe olie bevat één algemeen type ('ruwe olie') alsmede het volume, de waarde, het land van oorsprong / herkomst; • Aan het CBS wordt gerapporteerd over het niveau (volume) van de import en export van ruwe olie (op het niveau van de handelsnamen) en het geraffineerd product; • De registratie van de import en export van geraffineerde producten omvat min of meer dezelfde informatie, al gaat alle informatie over de gebruikte ruwe olie verloren.
Het raffinageproces en de uitslag van het product Verdere opslag en distributie van gereed product	• In het raffinageproces gaat de informatie over de gebruikte ruwe olie verloren. Bij de uitslag is er informatie bekend over het product (goederencode / productkenmerken), de waarde en het volume. De distributie en handel vinden plaats op basis van de (homogene) productkenmerken van het geraffineerde product (diesel, Euro 95, etc.); • Partijen in dit deel van de waardeketen zijn sterk met elkaar verweven. De informatie die in dit deel van de waardeketen wordt doorgegeven is beperkt (type product, volume), de bron van belevering is vaak niet bekend.

2.4 Overzicht huidige wet- en regelgeving inzake informatievoorziening

Inleidende opmerkingen

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag welke Europese en nationale rechtsregels zien op deze markt.[55] Uiteraard is er een heel spectrum van regelingen – denk aan mededingingsregels, regels over veiligheid – maar in het kader van deze opdracht beperken we ons tot die regelingen die specifiek gericht zijn op de informatievoorziening aangaande de twee, in de in paragraaf 1.2 genoemde, elementen: (a) het type ruwe olie of geraffineerd product, (b) het land van oorsprong / herkomst. Het volume valt hier niet onder, maar wordt voor de volledigheid wel meegenomen.

Anders gezegd, gaan we op zoek naar de juridische basis voor de uitwisseling van deze gegevens. Daarbij maken we een onderscheid tussen de grondslag voor en inhoud van de verzameling van die gegevens, om ons vervolgens af te vragen of die gegevens ook openbaar zijn (onder de huidige regelgeving). Een samenvatting van de bevindingen is opgenomen in een overzichtstabel, welke terug te vinden is in bijlage C.

De regelingen waarin een en ander is vastgelegd, zijn vaak zeer technisch en gedetailleerd en bovendien vaak gericht op een veel breder spectrum van onderwerpen dan de onze. Gezien het doel en de beoogde omvang van de rapportage is daarom steeds gezocht naar het passend aggregatieniveau. Uiteraard gaan hierbij soms nuances verloren. Verder zijn alleen geldende regelingen meegenomen: aldus is bijvoorbeeld het concept van de methodologische Richtlijn (zie paragraaf 1.2) weggelaten omdat dit (nog) geen vigerend recht is.

55 Aldus zijn niet-wettelijke regels – zoals bijvoorbeeld de Herziene OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen – buiten beschouwing gelaten.

2.4.1 *Huidige wet- en regelgeving inzake informatievoorziening*

Algemene rapportageverplichtingen aan de Douane en de Belastingdienst

Juridische grondslag - Wanneer op de Europese markt goederen in of uitgevoerd worden, ontstaan tal van informatieverplichtingen. Het grootste deel daarvan is vastgelegd in het Communautair douanewetboek op basis van Verordening (EEG) nr. 2913/92 en in aanvullende regelingen.

Gegevens – Het type ruwe olie of geraffineerd product moet geclassificeerd worden aan de hand van de 'Combined Nomenclature' (of Geharmoniseerd Systeem, GS). Deze GS is gebaseerd op de 'Harmonised Commodity Description and Coding System'. Dit valt onder de regie van de 'World Customs Organisation' en het gebruik ervan is vastgelegd in de Verordening (EEG) Nr. 2658/87[56], die jaarlijks door de Europese Commissie wordt geactualiseerd.

De GS maakt gebruik van een digitaal coderingssysteem waarin goederen worden onderverdeeld in secties en hoofdstukken. Iedere sectie-hoofdstuk-combinatie heeft een 8-cijferige code en een beschrijving van het goed in kwestie. Aan de GS wordt vervolgens een tweecijferige landencode toegevoegd, zodat een tien-nummerige code ontstaat: de TARIC code ('Integrated Tariff of the European Communities'). Deze TARIC code kan vervolgens nog aangevuld worden met nummers aan de hand waarvan de toepasselijkheid van verschillende regelingen en tarieven kan worden afgelezen. Op basis hiervan kunnen dus (geharmoniseerd) tarieven geheven worden en voorts biedt het een basis voor statistische dataverzameling.

De GS-indeling voor ruwe olie is grofmazig. Zo is ruwe olie (nr. 2707 99) nader onderverdeeld in (a) 'ruwe lichte oliën die voor 90 % of meer van hun volume overdistilleren bij 200 °C of lager' en (b) 'andere'. De indeling voor ruwe aardolie en ruwe olie uit bitumineuze mineralen (2709 00) bestaat uit 'aardgascondensaten' en 'andere'. Zulks in tegenstelling tot de praktijk in de waardeketen waar de verschillende typen ruwe olie wel systematisch uit elkaar worden gehouden. Voor geraffineerd product is dit anders en bestaat er een gedetailleerde registratie van de verschillende producttypen.



Het land van oorsprong wordt bepaald op basis van Verordening (EG) Nr. 450/2008[57]. Artikel 36 luidt: "1. Goederen die geheel en al in één enkel land of gebied zijn verkregen, worden geacht van oorsprong uit dat land of gebied te zijn. 2. Goederen bij de vervaardiging waarvan meer dan één land of gebied betrokken is geweest, wordt geacht van oorsprong te zijn uit het land of gebied waar de laatste ingrijpende be- of verwerking heeft plaatsgevonden." Specifieke regels over transformaties van brandstoffen zijn vastgelegd in Annex 14 en 15 van Verordening (EEG) nr. 2454/93.[58]

---

[56] Verordening (EEG) Nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief - en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.

[57] Verordening (EG) Nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

[58] Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

De informatieplicht over volumes komt rechtstreeks voort uit het Communautair douanewetboek op basis van Verordening (EEG) nr. 2913/92, waarin een en ander in detail wordt uitgewerkt.

Openbaarheid - De aangeleverde gegevens vallen onder het regime van Artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Deze legt een geheimhoudingsplicht op aan een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de belastingwetgeving tot het geheimhouden van de verstrekte gegevens. Ofschoon leden 2 en 3 enkele uitzonderingen mogelijk maken, zullen de gegevens, onder het huidig wettelijk regime, niet openbaar gemaakt kunnen worden.

Algemene rapportageverplichtingen aan CBS

Juridische grondslag – Voor bedrijven die handelen in aardolie en aardolieproducten geldt een algemene informatieverplichting die is gebaseerd op de Wet op het CBS en het Besluit gegevensverwerving CBS, in het bijzonder de artikelen 3 en 5a.

Gegevens - Gegevens over de handel in aardolie en aardolieproducten tussen Nederland en lidstaten van de EU verzamelt het CBS rechtstreeks bij de bedrijven, op basis van een CBS-enquête. Van de handel met landen die geen lidstaat zijn van de EU doen bedrijven aangifte bij de Douane. Het CBS ontvangt van deze aangiften een kopie of maakt gebruik van informatie uit het geautomatiseerd aangiftesysteem van de Douane (Sagitta). Het betreft hier een veelheid aan gegevens, inclusief typen producten (op basis van GS-codes), volumes, dichtheid en land van herkomst. Deze set is praktisch identiek aan de door de Douane en de Belastingdienst ontvangen gegevens.

Openbaarheid - Op grond van Artikel 37 Wet op het CBS mogen de door het CBS ontvangen gegevens uitsluitend gebruikt worden voor statistische doeleinden en worden deze niet verstrekt aan anderen dan degenen die belast zijn met de uitvoering van de taak van het CBS. Openbaarmaking vindt zodanig plaats dat daaraan geen herkenbare gegevens over een afzonderlijk persoon, huishouden, onderneming of instelling kunnen worden ontleend.

Rapportageverplichtingen inzake strategische olievoorraden

Juridische grondslag – Richting het Ministerie van Economische Zaken (in de praktijk aan het CBS[59]) bestaat een informatieverplichting voor bedrijven (gevestigd in Nederland) die ruwe olie in Nederland (hebben laten) be- of verwerken of opslaan in een AGP of verkopen op de binnenlandse markt. Deze verplichting is gericht op het in stand houden van strategische olievoorraden. De verplichting is gebaseerd op de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma en is opgenomen in de Regeling gegevens aardolieproducten 1985.

Gegevens - Deze (maandelijks) aan te leveren informatie betreft onder meer het type ruwe olie (de ‘handelsnaam’), het land van in- en uitvoer en de volumes (evenwel niet importen van tussenpersonen of reeds geraffineerde producten). De geaggregeerde cijfers worden op StatLine gepubliceerd en gerapporteerd volgens internationale afspraken aan het Internationaal Energie Agentschap (IEA), Eurostat en aan de Europese Commissie. De laatste publiceert maandelijks de ‘*Market observatory & Statistics*’, inclusief de import en export van ruwe olie van en naar de EU. Daarbij hanteert zij een lijst van circa 70 ‘*crude oil types*’.[60]

Openbaarheid - De gegevens aangeleverd door de individuele bedrijven zijn niet openbaar op grond van artikel 37 Wet op het CBS (zie alinea algemene rapportageverplichtingen aan CBS).

---

59 CBS, zie: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/industrie-energie/methoden/dataverzameling/korte-onderzoeksbeschrijvingen/aardoliegrondstoffen-prod-ob.htm.

60 Europese Commissie, zie: http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm.

Rapportageverplichtingen aan de NEa

Juridische grondslag – De belangrijkste Europese regelgeving in dit verband is de Richtlijn voor hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive, RED[61]) en de Richtlijn brandstofkwaliteit (Fuel Quality Directive, FQD[62]). Deze richtlijnen zijn inmiddels geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Het Besluit en de Regeling *brandstoffen luchtverontreiniging* bepaalt ondermeer dat een groep bedrijven moet rapporteren over de broeikasgasprestaties van de door hen geleverde brandstoffen. Het Besluit en de Regeling *hernieuwbare energie vervoer* omvat voor een groep bedrijven ondermeer de verplichting om te rapporteren over hun (bio-) brandstofstromen die zij op de markt brengen. De rapportageplicht in kader van de FQD geldt voor alle AGP-houders die fossiele en biobrandstoffen uitslaan op de Nederlandse markt. Deze groep rapportageplichtigen is iets groter dan de rapportageplichtigen voor hernieuwbare energie, omdat de gasvormige fossiele brandstoffen niet onder de RED vallen. Bedrijven voldoen aan deze verplichtingen middels het indienen van een (bio-) brandstoffenbalans bij de NEa.

Gegevens - De in het kader van de Richtlijn brandstofkwaliteit rapportageplichtige AGP-houders moeten aan de NEa de volumes van alle brandstofstromen opgeven, die zij hebben in-, op- of uitgeslagen ten behoeve van het wegverkeer en mobiele machines op de Nederlandse markt, zodat op basis van gegevens de broeikasgasemissiereductie kan worden vastgesteld.

De rapportageplichtigen in kader van jaarverplichting hernieuwbare energie moeten alle volumes van benzine, diesel en biobrandstoffen opgeven ten behoeve van het wegverkeer, zodat op basis van deze gegevens vastgesteld kan worden of ze aan de jaarverplichting hernieuwbare energie voldoen. De ingediende biobrandstofgegevens staan op de biotickets die de rapportageplichtigen kunnen kopen van bedrijven die fysiek biobrandstoffen bijmengen. Met deze tickets kunnen de rapportageplichtigen aan hun jaarverplichting hernieuwbare energie voldoen. Vanaf 2015 kunnen de bedrijven die biobrandstoffen fysiek bijmengen, de biobrandstoffengegevens in het register hernieuwbare energie vervoer inboeken. Daarvoor krijgen ze hernieuwbare energie eenheden die bedrijven met een jaarverplichting kunnen kopen om aan hun verplichting te kunnen voldoen.

Openbaarheid - De NEa maakt jaarlijks een overzicht openbaar waarin, voor bij ministeriële regeling aan te wijzen categorieën van ondernemingen (goed beschouwd de AGP-houders die fysiek biobrandstoffen bijmengen), per onderneming de aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten van de door die onderneming ten behoeve van vervoer aan een ander ter beschikking gestelde, in Nederland te gebruiken, brandstoffen uit hernieuwbare bronnen zijn opgenomen. Artikel 10 Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) moet hierbij in acht genomen worden. De uitspraak in de zaak Greenpeace – NEa heeft het onderscheid tussen openbare en niet openbare gegevens nader geaccentueerd.[63] In paragraaf 3.3 komen we uitgebreid terug op deze uitspraak.

2.4.2 *Samenvattend*

Momenteel bestaan er vier informatieverplichtingen voor de keten met betrekking tot het aanleveren van informatie over fossiele brandstoffen: (i) de algemene rapportageverplichtingen aan de Douane en de Belastingdienst, (ii) de algemene rapportageverplichtingen aan het CBS, (iii) de rapportageverplichtingen ten aanzien van strategische olievoorraden en (iv) de rapportageverplichtingen inzake de biobrandstoffen aan de NEa. De classificatie van aan te leveren informatie is voornamelijk gericht op tarifering en is niet gericht op het systematisch uit elkaar houden van informatie over de verschillende typen ruwe olie. Bovendien is een groot deel van de momenteel aangeleverde gegevens niet openbaar.

---

[61] Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

[62] Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof.

[63] Rechtbank Amsterdam, 15 mei 2014, zaaknummer 13/1350 (nog niet gepubliceerd).

3 Juridische en economische complicaties van volledige transparantie

3.1 Inleiding

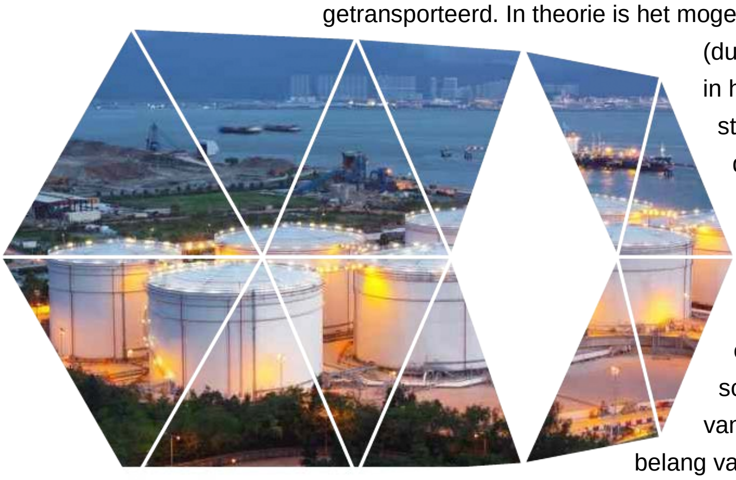
In dit hoofdstuk wordt het tweede deel van het onderzoek behandeld, welke bestaat uit de analyse van de juridische en economische complicaties van volledige transparantie van de brandstoffenmix. Belangrijk hierbij is om aan te sluiten op het niveau van de transparantie rondom de biobrandstoffen, zoals ook aangegeven in de motie van Jan Vos. Dit hoofdstuk geeft concreet invulling aan de onderstaande **onderzoeksvragen**:

- Over welke informatie zouden brandstofleveranciers in principe kunnen beschikken? Wat is te achterhalen, en wat niet?[64]
- Welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- Welke juridische bepalingen zijn van invloed op het openbaar maken van [deze] gegevens?
- In welke mate werkt het openbaar maken van deze gegevens marktverstorend?

3.2 Volledige transparantie: de mogelijkheden en onmogelijkheden

3.2.1 Welke informatie zou in beginsel beschikbaar kunnen zijn?

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de informatievoorziening door de gehele keten is vormgeven. Wat betreft het ***upstream*** **deel** van de waardeketen is de belangrijkste conclusie dat het handel- en distributiesysteem gebaseerd is op de verschillende stromen van typen ruwe olie. Inherent aan het bestaande distributiesysteem is dat er informatie verloren gaat over individuele velden en bronnen zodra bepaalde sub-stromen worden samengevoegd, opgeslagen en getransporteerd. In theorie is het mogelijk dat ook deze sub-stromen (dus individuele velden en bronnen) in het distributieproces als aparte stromen worden behandeld totdat de olie wordt geraffineerd (gescheiden transport door pijpleidingen en in transportschepen, gescheiden opslag in depots en terminals, etc.). Gezien de internationale schaal, omvang en complexiteit van de oliesector, alsmede het belang van schaalgrootte voor een efficiënte distributie is deze optie echter niet realistisch.



Uit de beschrijving van het ***downstream*** **deel** van de markt blijkt dat in de praktijk de raffinaderijen precies weten welk type ruwe olie wordt aangevoerd zodat zij ook hun raffinageproces optimaal kunnen inrichten. Deze gedetailleerde informatie is per bedrijf ook bekend bij het CBS in het kader van de monitoring van de (Europese) strategische olievoorraden. De Douane / Belastingdienst beschikt enkel over informatie met betrekking tot het totale volume ruwe olie. Deze informatie over het type ruwe olie product gaat in het raffinageproces geheel verloren. Het verdere distributieproces

64 Deze vraag wordt gecombineerd met de volgende onderzoeksvraag: Welke gegevens over fossiele brandstoffen kunnen aan brandstofleveranciers in Nederland worden gevraagd?

is ook weer gebaseerd op de productkenmerken (diesel, Euro 95) en in de distributie is slecht zichtbaar waar een partij of levering vandaan komt.

3.2.2 Transparantie op het huidige niveau van de biobrandstoffen (uitvoering motie)

Zoals eerder toegelicht hanteert de motie Jan Vos geen strikte definitie van de term 'volledige transparantie', maar verwijst naar de NEa-rapportages op bedrijfsniveau over de biobrandstoffen, alsmede naar het gebrek aan transparantie op bedrijfsniveau voor de overige brandstoffen.

In paragraaf 1.2 is vastgesteld dat wanneer we deze transparantie op bedrijfsniveau voor de biobrandstoffen toepassen op fossiele brandstoffen, de volgende elementen van belang zijn: (a) het type ruwe olie of geraffineerd product en (b) de oorsprong / herkomst van de ruwe olie of geraffineerd product (per land). Het volume maakt op bedrijfsniveau geen deel uit van het transparantieniveau.

Toepassing van dit transparantieniveau: type en herkomst

Zoals beschreven bestaat er momenteel, met het oog op de monitoring van de (Europese) strategische olievoorraden, een verplichting voor bedrijven om op maandelijkse basis te rapporteren over de bewerkte, geïmporteerde en geëxporteerde stromen van typen **ruwe olie**. Deze informatie wordt momenteel (per land van oorsprong en per type ruwe olie) enkel op geaggregeerd Europees niveau gepubliceerd. Het CBS ontvangt deze data, namens het ministerie van Economische Zaken, maandelijks op bedrijfsniveau en verzorgt de rapportage richting de Europese Unie. Met deze informatie over de geïmporteerde typen ruwe olie is dan duidelijk uit welke regio de olie komt en om wat voor type olie ('handelsnaam') het gaat.

De problemen inzake de transparantie ontstaan voor de **geraffineerde producten**. Voor de geraffineerde producten is weliswaar ook bekend om welk type product het gaat en wat de raffinaderij van herkomst is, maar is niet meer te achterhalen wat de origine is van de gebruikte ruwe olie. Dit betekent dat ook voor de grote hoeveelheid geraffineerde producten (en halffabricaten, *blend* componenten) bij import niet duidelijk is wat de oorsprong is. In 2012 ging het om een importstroom van circa 94 Mt aardolieproducten, ongeveer even veel als de import van ruwe olie. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat raffinaderijen ook *feedstock* vanuit de chemische industrie gebruiken waarvan de oorsprong niet duidelijk is.

Praktijkvoorbeeld: The California Low Carbon Fuel Standard [65]

Er zijn wereldwijd een aantal initiatieven waarbij voor het in kaart brengen van de brandstoffenmix (vaak in combinatie met gerelateerde emissies) in meer of mindere mate gebruik wordt gemaakt van informatie over de import van typen ruwe olie. Hier wordt een van deze situaties kort beschreven.

De Californische koolstofarme brandstoffennorm (The California Low Carbon Fuel Standard, CA-LCFS) verplicht een specifieke groep bedrijven om de koolstofintensiteit van hun brandstofmix te verminderen met 10% in 2020. Om dit te bereiken zijn jaarlijkse doelen gesteld. Voor 2011 was bijvoorbeeld gesteld dat de uitstoot verminderd moet worden met 0.25%, waarna dit in de loop der jaren oploopt tot 10% in 2020. De gereguleerde bedrijven zijn voornamelijk olieproducenten en importeurs, maar andere partijen kunnen er ook voor kiezen om deel te nemen aan het programma. Bedrijven moeten kwartaal- en jaarverslagen indienen over de (geïmporteerde) ruwe olie, waarin ze rapporteren over de hoeveelheid en de oorsprong en herkomst van de ruwe olie (via MCONs). De *Market Crude Oil Names* (MCONs) geven een indicatie over de herkomst van de ruwe olie (regio / gebieden waar de olie is gewonnen). Deze MCONs zijn ook

---

[65] Informatieve bronnen zijn: ICCT, 'Upstream Emissions of Fossil Fuel Feedstocks for Transport Fuels Consumed in the EU', hoofdstuk 2, 2014; de California Energy Commission, zie: http://www.energy.ca.gov/low_carbon_fuel_standard/.

gekoppeld aan de 'crude stream codes' die de EIA hanteert.[66] De MCONs zijn vaak gekoppeld aan meerdere veldbronnen, maar sommige MCONs vertegenwoordigen een enkel veld of bron. Het kan ook zijn dat de marktnaam hetzelfde blijft, maar de bron verandert. Gereguleerde partijen rapporteren enkel over ruwe olie. Als het gaat om ingevoerde halfproducten of eindproducten, dienen ze alleen de hoeveelheid van deze producten te rapporteren. Overigens is dit in Californië maar een zeer klein deel van de geïmporteerde olie (minder dan 1%). Elke MCON is gekoppeld aan een koolstofintensiteitwaarde, die de koolstofintensiteit van de upstream-emissies van iedere ruwe oliestroom aangeeft. Deze specifieke Carbon Intensity (CI) waarde is berekend met behulp van de OPGEE model (*Oil Production Greenhouse Gas Emissions Estimator*). De California Air Resources Board verzamelt de gerapporteerde informatie van de raffinaderijen en gebruikt dat vervolgens om een jaarlijks gemiddelde van de koolstofintensiteit van ruwe olie in Californië te berekenen en de ontwikkeling te monitoren.

Het opzetten van een allocatiemodel

Het feit dat de informatie over de origine van de ruwe olie bij de raffinage verloren gaat is niet uniek, en speelt ook bij de biobrandstoffen. Immers, ook daar wordt middels een massabalans achteraf een berekening gemaakt van de herkomst van de biobrandstoffen. Deze massabalans wordt gecontroleerd door de verificateur van de door de Europese Commissie erkende duurzaamheidssystemen. Deze informatie is, naar analogie van het systeem bij biobrandstoffen, niet bekend voor de geraffineerde producten. Om dit niveau van transparantie te bereiken zal een model opgezet moeten worden waarin de informatie over de oorsprong van de ruwe olie wordt gealloceerd aan de uitgeslagen hoeveelheid geraffineerd product.

In feite werkt dit allocatiemodel naar analogie van de massabalans zoals deze voor de biobrandstoffen wordt gebruikt: op basis van de input van ruwe olie aan de voorkant van de raffinaderij wordt de verhouding van de originele oliestromen in het geraffineerde product bepaald. Dit allocatiemodel dient te worden opgebouwd uit concrete informatiestromen (zoals de import van verschillende typen olie en gereed product) en diverse aannames en standaardwaarden (conversie cijfers voor de verschillende typen olie, aannames over de oorsprong van stromen geraffineerd product, de complexiteit van het raffinageproces, etc.). Het resultaat van de toepassing van dit allocatiemodel is dat, bijvoorbeeld per AGP-houder, het aandeel van de ruwe grondstof in de uitslag van het geraffineerd product bekend wordt gemaakt. Concreet zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat gerapporteerd wordt dat van de totale door partij A uitgeslagen jaarlijkse hoeveelheid diesel, circa x % afkomstig is uit het Verenigd Koninkrijk (Brent Blend), y % uit Saoedi Arabië (Arab Light), en z % uit Rusland (Urals).

Voor zover ons bekend is, is een dergelijk allocatiemodel voor fossiele brandstoffen nog nergens ontwikkeld en/of toegepast. CE Delft heeft in 2012 wel een analyse gemaakt van een dergelijk model en wat er nodig is om een dergelijk allocatiesysteem te laten werken. De uitkomsten van deze studie zijn hieronder kort weergegeven.

CE Delft – Rapportageverplichting inzake de Brandstofkwaliteitsrichtlijn [67]

CE Delft heeft inzichtelijk gemaakt welke kosten gemaakt moeten worden door AGP-houders in het geval de Europese methodologische richtlijn over rapportageverplichtingen in het kader van de Fuel Quality Directive (het toenmalige voorstel uit 2011, zie ook sectie 1.2) zou worden geïmplementeerd. Een belangrijk overeenkomst tussen het FQD vraagstuk en het transparantievraagstuk is de overdacht van informatie naar de verschillende partijen in de waardeketen en de daarbij komende administratieve lasten.

CE Delft constateert dat er diverse 'gaten' bestaan in het huidige stelsel van informatievoorziening. Het traceren van de herkomst van de productstromen, vraagt om een nieuwe set gegevens die nu niet

---

[66] EIA, zie www.eia.gov/survey/form/eia_856/eia856appa.pdf.

[67] CE Delft, 'Oil reporting for the FQD. An assessment of effort needed and cost to oil companies, 2012.

bijgehouden worden en dus extra kosten genereren. CE Delft constateert verder dat er al een informatiesysteem is op *upstream* niveau wat gericht is op het doorspelen van bijvoorbeeld karakteristieken van ruwe olie. Dit systeem stopt echter op het niveau van de raffinaderijen. Om te voldoen aan de (toenmalige) FQD-eisen moeten er volgens CE Delft een aantal belangrijke elementen in ogenschouw worden genomen:

- Er dient op Lidstaatniveau een systeem te komen dat het mogelijk maakt om de door bedrijven aangeleverde data te **verifiëren**, bijvoorbeeld door het introduceren van 'labels'. In zekere zin bestaat dit verificatiesysteem al bij bedrijven zelf, maar dit is niet ingericht op het aanleveren van informatie aan bijvoorbeeld overheidsinstanties en het toezicht daarop. De huidige (elektronische) data uitwisseling moet deels worden aangepast en extra informatie over bijvoorbeeld de herkomst van ruwe olie moet worden toegevoegd;



- Daarnaast dient er een systeem te worden opgezet waarmee ook nagegaan kan worden of wordt voldaan aan de doelstellingen in de FQD (**registreren en monitoren**). Belangrijk hierbij is dat er een systeem wordt ingericht, vergelijkbaar met de registratie van informatie over biobrandstoffen (massabalans), die volgt en berekent wat het aandeel is van verschillende oliestromen in de eindproductie. Extra aandacht zal ook gegeven moeten worden aan het herleiden van de herkomst van door AGP houders geïmporteerde / gebruikte halffabricaten en eindproducten.

Uiteindelijk heeft CE Delft berekend dat het implementeren van deze richtlijn een totale kostenpost van € 40 tot 80 miljoen per jaar voor alle EU AGP houders oplevert. De kosten voor het registreren en monitoren van de data worden op € 15-30 miljoen geschat, terwijl de kosten voor het verificatie systeem op circa € 10-20 miljoen liggen. CE Delft heeft ook schattingen gemaakt van de kosten voor individuele raffinaderijen, wat vooral eenmalige kosten, kosten voor capaciteit en verificatie kosten omvat. Alles bij elkaar genomen zal er volgens CE Delft per geïmporteerd olievat 0,8 -1,6 Eurocent extra moeten worden gerekend. Voor de consument aan de pomp betekent dat een prijsstijging van een kwart tot een halve Eurocent per volle tank van 50 liter.

Wat betreft de **toegevoegde waarde** en de **toepasbaarheid** van een dergelijk allocatiesysteem blijkt uit de gevoerde interviews dat de meningen sterk verschillen. De volgende elementen zijn hierbij van belang:

- Er zal een methodiek moeten worden opgezet voor de allocatie van grondstoffen naar eindproducten. Uit de gevoerde interviews blijkt dat dit in beginsel wel mogelijk is, maar dat er zeker geen overeenstemming bestaat over de vormgeving hiervan en de mate waarin dit 'de werkelijkheid' zou weerspiegelen. Belangrijk knelpunt hierbij is dat er op dit moment data over de oorsprong / herkomst van geïmporteerde geraffineerde producten en halffabricaten ontbreekt. Omdat het hierbij voor Nederland om een zeer substantieel volume gaat, zal deze informatie achterhaald en/of ingeschat dienen te worden.
- Er dient een hanteerbaar monitorings- en verificatiesysteem te komen (*chain of custody*). Belangrijke elementen daarbij zijn de betrouwbaarheid van de data die in de waardeketen wordt doorgegeven. Het feit dat productstromen in het verloop van het proces veelvuldig gemengd worden, bemoeilijkt het traceren van de herkomst. Het lijkt overigens weinig realistisch dat buitenlandse raffinaderijen (vrijwillig) informatie hierover naar buiten zullen brengen.

Kosten

De extra kosten van enkel de rapportageverplichting over ruwe olie stromen (dus zonder allocatiemodel) zullen zeer beperkt zijn, indien zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij de reeds bestaande informatieverplichting inzake de strategische olievoorraden. Het gaat hierbij om een beperkte groep van bedrijven en om informatie die reeds maandelijks gerapporteerd wordt aan het CBS. De kosten voor het bedrijfsleven kunnen ruwweg geschat worden op circa € 35.000 per jaar.[68] Hier komen dan eventueel nog kosten bij voor de overheidsinstantie die deze informatie dient te verwerken en te publiceren. Dit beeld van beperkte kosten komt ook naar voren uit de door de Europese Commissie uitgevoerde *Impact Assessment* (optie B lijkt hier op).[69] Voor de **kosten** van een allocatiesysteem bestaan, anders dan de berekeningen van CE Delft, geen concrete schattingen. De onderzochte beleidsopties in de *Impact Assessment* van de Europese Commissie wijken op dit punt te ver af omdat het gaat om de bepaling van de emissies.

3.2.3 *Verdergaande transparantie (fossiel en biobrandstoffen)*

Op het moment dat, op basis van het allocatiemodel, bekend is wat de brandstoffenmix is van de individuele AGP-houder zou deze informatie in theorie (voor zowel fossiele als biobrandstoffen) ook kunnen worden doorgegeven aan overige stappen in de keten en aan de pomp openbaar worden gemaakt. Dit betreft dan echter een **sterk afwijkend scenario** ten opzichte van de huidige transparantie voor biobrandstoffen en in de praktijk ook niet eenvoudig te implementeren.

Een individuele consument heeft baat bij transparantie van informatie, als de informatie volledig, betrouwbaar en actueel is. Daarnaast moet de informatie toegankelijk en vergelijkbaar zijn.[70] Echter, op al deze onderdelen zien we belangrijke belemmeringen:

- **Betrouwbaarheid en volledigheid** – Een consument moet er op kunnen vertrouwen dat informatie betrouwbaar en volledig is, wat in dit scenario zeer lastig te realiseren is. Gezien de complexiteit van de distributie in dit laatste deel van de keten kan dit enkel gerealiseerd worden middels een ‘*chain of custody*’ (of volgsysteem), waarbij er informatie over de samenstelling van de brandstof (oorsprong, type olie) wordt meegestuurd in de levering. Deze informatie dient dan beschikbaar te zijn op het moment dat de brandstof wordt uitgeslagen (bij verlaten AGP) en dient behouden te blijven bij de verdere opslag en distributie. In dit volgsysteem dient dan ook rekening gehouden te worden met gemengde opslag (in depots, in binnenvaartschepen, in trucks en in pompstations), volgorde van aan- en afvoer, wisselende leveranciers en afnemers en eventuele export. Dit systeem bestaat op dit moment niet in deze vorm en het lijkt ook niet waarschijnlijk dat dit kosteneffectief kan worden bereikt.
- **Actualiteit** – Daarnaast moet een consument in dit scenario ook kunnen beschikken over actuele informatie. Daarbij dient bovenstaande informatie snel (bij voorkeur ‘real time’) beschikbaar te zijn en meegeleverd kunnen worden in de keten. Immers, als deze informatievoorziening wordt vertraagd, kan uiteindelijk aan de pomp geen actuele informatie worden verstrekt aan de consument. Op dit moment werkt de industrie met massabalansen op maandbasis (achteraf). Het opzetten van een systeem dat op basis van het allocatiemodel de ‘actuele’ samenstelling van een partij product berekent is (in theorie) technisch mogelijk, maar

---

[68] In 2012 rapporteerden 12 AGP-houders aan de NEa over het fysiek bijmengen van biobrandstoffen. Indien we voor de nieuwe rapportageplicht uitgaan van een iets grotere groep van 20 (dit betreft een schatting omdat dit afhangt van de feitelijke regulering) rapportageplichtige bedrijven die daar op jaarbasis 6 dagen aan besteden (halve dag per maand), dan komt de totale administratieve last uit op circa 120 werkdagen (960 uur). Voor de marktpartijen kan er, conform de handleiding ‘Meten is Weten II’, gerekend worden met een standaard intern uurtarief van € 37 voor middelbaar opgeleid personeel. Dit komt neer op een totale administratieve last van circa € 35.000 voor alle 20 bedrijven samen. Zie ook: Regiegroep Regeldruk (2008), Meten is weten II. Handleiding voor het definiëren van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, Den Haag.

[69] Europese Commissie, zie http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/fuel/documentation_en.htm.

[70] Zie voor een toelichting op deze criteria: Ecorys, ‘Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen’, 2011, p. 51-52.

vraagt om aanzienlijke aanpassingen in de IT-infrastructuur van de verschillende partijen in de keten. Uit eerder onderzoek van Ecorys blijkt dat de kosten hiervoor zeer aanzienlijk kunnen zijn[71] en ook voor dit element is niet waarschijnlijk dat dit kosteneffectief kan worden gerealiseerd.

- **Manier van informeren** – In dit scenario zal de consument ook geïnformeerd dienen te worden over de samenstelling van de brandstof die hij wil afnemen. Het is mogelijk om deze informatie bij de pomp te publiceren, maar ook hiervoor zullen de realisatiekosten aanzienlijk zijn (koppeling tussen het voorraadbeheer per station en een eventuele display aan de pomp). Daarnaast dient een consument, om een goede keuze te kunnen maken, de informatie van verschillende aanbieders op eenvoudige wijze te kunnen vergelijken. Dat zou vormgegeven kunnen worden middels een website of smartphone-applicatie, maar ook daar zitten belangrijke beperkingen aan (met name in de beschikbaarheid van betrouwbare, actuele en volledige informatie, zie hierboven).[72]

3.2.4 Samenvattend

Eerder is vastgesteld dat, naar analogie van de motie, voor de transparantie op bedrijfsniveau (a) het type ruwe olie of geraffineerd product en (b) de oorsprong / herkomst van de ruwe olie of geraffineerd product (per land) van belang zijn. Toepassing van dit transparantiebegrip levert voor de stroom van ruwe olie weinig problemen op: er wordt reeds maandelijks op bedrijfsniveau gerapporteerd over de geïmporteerde typen ruwe olie, waarbij min of meer duidelijk is uit welke regio de olie komt en om wat voor type olie (‘handelsnaam’) het gaat. De problemen inzake de transparantie ontstaan voor de geraffineerde producten. Na raffinage is niet meer te achterhalen wat de origine is van de gebruikte ruwe olie. Dit geldt ook voor de (grote stroom van) geïmporteerde aardolieproducten. Een mogelijke oplossing voor dit probleem zou kunnen zijn om, naar analogie van het systeem met de massabalans bij de biobrandstoffen, een allocatiemodel op te zetten waarin de informatie over de oorsprong van de ruwe olie wordt gealloceerd aan de uitgeslagen hoeveelheid geraffineerd product. Voor zover ons bekend is, is een dergelijk allocatiemodel voor fossiele brandstoffen nog nergens ontwikkeld en/of toegepast. Wat betreft de toegevoegde waarde en de toepasbaarheid van een dergelijk allocatiesysteem is gebleken dat de meningen hierover sterk verschillen. Het opzetten van een dergelijk model is in beginsel wel mogelijk, maar er bestaat zeker geen overeenstemming over de vormgeving hiervan en de mate waarin dit ‘de werkelijkheid’ zou weerspiegelen.

De extra kosten van enkel de rapportageverplichting over ruwe olie stromen, dus zonder allocatiemodel, zijn zeer beperkt daar dit reeds wordt gerapporteerd. Voor de kosten van een allocatiesysteem bestaan, anders dan berekeningen van CE Delft, geen concrete schattingen.

3.3 Juridische beperkingen voor volledige transparantie

3.3.1 Inleidende opmerkingen

Het initiatief tot transparantie, indien doorgevoerd, zou leiden tot openbaarheid van informatie die voorheen niet openbaar was. In de context van de vorige paragrafen vragen we ons dus af wat dan de mogelijke juridische complicaties zouden kunnen zijn indien gegevens over (a) het type ruwe olie of geraffineerd product, en (b) het land van oorsprong / herkomst op bedrijfsniveau openbaar zouden worden. Met andere woorden: zijn er regels die ‘geraakt’ zouden worden, indien het

[71] Ecorys, ‘Gevolgen van een publicatieplicht op de benzinemarkt’, 2013, p. 44-46.

[72] Deze transparantieproblematiek is voor de pompprijs uitgebreid beschreven in de volgende twee rapporten: Ecorys, ‘Gevolgen van een publicatieplicht op de benzinemarkt’, 2013; Ecorys, ‘Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen’, 2011.

initiatief tot transparantie zou worden doorgevoerd en hoe verhouden deze regels zich tot dat initiatief?

De 'geraakte' regels zijn in vier categorieën onder te verdelen, namelijk:
1. regels over openbaarheid- en hergebruik van overheidsinformatie;
2. regels over bescherming van intellectuele eigendom;
3. regels over vrij verkeer;
4. regels over eerlijke mededinging.

3.3.2 Ad 1. Regels over openbaarheid- en hergebruik van overheidsinformatie

De eerste set geraakte regels gaat, uiteraard, over openbaarheid zelf: zijn er regels die voorschriften bevatten over de (al dan niet) openbaarheid van de typen gegevens.

Toepasselijk regime

Verzameling van gegevens door een bestuursorgaan, zoals de Belastingdienst (het Ministerie van Financiën), de NEa en het CBS (beide zelfstandige bestuursorganen), leidt tot toepasselijkheid van openbaarheids- en hergebruikregels neergelegd in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob is namelijk van toepassing op informatie neergelegd in documenten, berustend bij een bestuursorgaan en een bestuurlijke aangelegenheid betreffende. De consequentie van de toepasselijkheid van de Wob is dat de daaronder vallende informatie openbaar is, tenzij vestrekking – hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek – indruist tegen de in de Wob expliciet genoemde belangen: de zogenaamde absolute en relatieve weigeringsgronden. Bij de relatieve weigeringsgronden moet het bestuursorgaan een afweging maken; bij de absolute is daar geen plaats voor.

Relevante weigeringsgrond

Er is een hele reeks weigeringsgronden, maar gegeven de aard van de openbaar te maken gegevens is hier slechts de weigeringsgrond genoemd in artikel 10 lid 1 onder c juncto 10 lid 4 Wob relevant: de vertrouwelijk medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens, tevens zijnde milieu-informatie[73], niet zijnde emissiegegevens[74].

De relevante artikelen luiden (gecomprimeerd):

- **10 lid 1 onder c** - Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit (…) bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- **10 lid 4** - (…) Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

Goed beschouwd wordt dus de absolute weigeringsgrond betreffende bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens gerelativeerd: er moet, in het geval van milieu-informatie, toch een belangenafweging gemaakt worden. Bovendien moet de uitzonderingsgrond restrictief worden toegepast, met inachtneming van het met de bekendmaking gediende openbare belang. Dit houdt onder meer in dat de openbaarmaking van de betreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade

---

[73] De Wob verwijst voor de definitie van 'milieu-informatie' naar artikel 19.1a van de Wet Milieubeheer, waarin dit begrip zeer ruim gedefinieerd wordt, waaronder: "*alle informatie neergelegd in documenten over: (…) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten*".

[74] De drie typen gegevens zijn geen emissiegegevens, waarvoor een 'openbaarder' regime geldt. De Afdeling bestuursrechtspraak besliste in 2009 dat 'aan emissie onderliggende gegevens' – in casu gegevens over brandstofgebruik op installatie- en bronniveau – geen emissiegegevens zijn (ABRvS 28 oktober 2009, LJN BK1375). Als brandstofgebruik geen emissiegegeven is, is samenstelling van die brandstof dat evenmin.

zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang en dat de besluitvorming ter zake met zodanige waarborgen moet zijn omkleed dat niet op willekeurige gronden een uitzonderingsgrond wordt toegepast. Daarbij moet het bestuursorgaan onder meer een actieve belangenafweging verrichten. De restrictieve uitleg brengt ook mee dat bij toepassing van een uitzonderingsgrond een zo groot mogelijk gedeelte van de informatie toch verstrekt wordt.

Toepassing van de regels op het initiatief tot transparantie

Leggen we de relevante bepalingen langs de gegevens die als gevolg van het initiatief tot transparantie openbaar zouden worden – (a) het type ruwe olie of geraffineerd product, en (b) het land van oorsprong – dan zien we dat we middenin deze belangenafweging terecht komen. Omdat over dit punt zeer recent een uitspraak is gedaan door de rechtbank Amsterdam in de zaak tussen Greenpeace en de NEa, zullen we hiernaar enkele malen verwijzen.[75]

> In deze zaak verzocht Greenpeace de NEa informatie te verschaffen uit een aantal kolommen van de tabbladen van de Biobrandstoffenbalansen, die door de registratieplichtige partijen bij de NEa op grond van een wettelijke plicht waren ingediend. Dit betrof onder meer tabbladen waarin registratieplichtigen verantwoording aflegden over de *aard, herkomst, hoeveelheid* – zie de analogie met de bij het initiatief tot transparantie van de fossiele brandstoffen betrokken gegevens – en duurzaamheidsaspecten van de op de Nederlandse markt aan het vervoer geleverde biobrandstoffen. De NEa wees dit verzoek af omdat volgens haar deze informatie (in combinatie met de wel openbaar gemaakte informatie) bedrijfs- en fabricagegegevens bevatte die vertrouwelijk aan de NEa waren medegedeeld als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob. Volgens de NEa woog het belang van de registratieplichtigen bij geheimhouding van deze gegevens zwaarder dan het belang van openbaarmaking van deze milieu-informatie. Tegen deze beslissing ging Greenpeace, na afgewezen bezwaar, in hoger beroep bij de rechtbank.

De eerste vraag was uiteraard of de typen gegevens aan te merken zijn als vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en/of fabricagegegevens. Dit was dan ook het eerste argument van Greenpeace. Verwijzend naar vaste jurisprudentie[76] wees de rechtbank dit af en overwoog het volgende.

> Uit deze (gekoppelde) gegevens zijn details af te leiden omtrent de kring van leveranciers van biobrandstoffen, de ingekochte en verwerkte grondstoffen en landen van herkomst van deze grondstoffen, per betreffende registratieplichtige. Hieruit kunnen economische wetenswaardigheden en wetenswaardigheden over de technische bedrijfsvoering van de desbetreffende registratieplichtige worden afgeleid. Gelet op het criterium zoals dat uit de jurisprudentie van de Afdeling naar voren komt, is daarmee sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens als hiervoor bedoeld. Dat het om gegevens gaat die door de registratieplichtige partijen vertrouwelijk aan verweerder zijn meegedeeld, is niet in geschil.

Het tweede (subsidiaire) argument van Greenpeace was dat, indien al sprake zou zijn van bedrijfs- en fabricagegegevens, de NEa het belang van bescherming van die bedrijfs- en fabricagegegevens ten onrechte zwaarder liet wegen dan het belang van openbaarmaking van deze milieu-informatie. Ook dit argument wees de rechtbank af. Daarbij overwoog ze het volgende.

> Naar het oordeel van de rechtbank is voldoende aannemelijk geworden dat openbaarmaking van de desbetreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het belang van de registratieplichtige partijen bij bescherming van de bedrijfs- en fabricagegegevens. Voldoende is komen vast te staan dat door het combineren van de desbetreffende gegevens bij openbaarmaking daarvan, het marktaandeel van de registratieplichtige partijen kan worden achterhaald en de concurrentiepositie van de

---

[75] Rechtbank Amsterdam 15 mei 2014 zaaknummer: AMS 13/1350 (niet gepubliceerd).

[76] Vaste rechtspraak sinds ARRvS 30 september 1985, AB 1987, 43.

registratieplichtige partijen jegens elkaar en jegens hun leveranciers en afnemers verregaand zou kunnen worden beïnvloed. De rechtbank volgt Greenpeace niet in haar stelling dat openbaarmaking alle registratieplichtige partijen gelijk zou raken omdat het openbaarheidsregime voor allen gelijk is. De rechtbank acht het aannemelijk dat naarmate de inkoop van een registratieplichtige partij minder gediversifieerd is, de risico's van openbaarmaking van de desbetreffende gegevens voor een dergelijke registratieplichtige partij groter kunnen zijn.

De conclusie is duidelijk: openbaarmaking van de combinatie van de gegevens over de aard, herkomst, hoeveelheid van de biobrandstoffen leidt volgens de rechtbank ertoe dat de belangenafweging uit moet vallen in het voordeel van de registratieplichtigen.

Voor de plannen tot transparantie van de brandstoffenmix, meer in het bijzonder de gegevens over (a) het type ruwe olie of geraffineerd product, en (b) het land van oorsprong / herkomst, heeft deze uitspraak uiteraard consequenties:

- In het geval de NEa over deze gegevens zou beschikken, is niet onaannemelijk dat een rechter ook voor fossiele brandstoffen tot een dergelijke slotsom zou komen. De bezwaren zijn immers hetzelfde: door het combineren van de desbetreffende gegevens zouden marktaandelen van de betrokken bedrijven kunnen worden achterhaald en hun concurrentiepositie jegens elkaar en jegens hun leveranciers en afnemers zou kunnen worden beïnvloed. Natuurlijk is deze afweging niet absoluut zeker, met name ook omdat de rechter de specifieke (markt-) omstandigheden meewoog in zijn oordeel;



- De gegevens berusten echter niet bij de NEa. Wel berusten (een groot deel van) deze gegevens over fossiele brandstoffen bij de Douane en de Belastingdienst en het CBS (zie paragraaf 2.4). Zoals we gezien hebben, hebben zij eigen, aan de Wob derogerende openbaarheidsregimes[77] en zijn de gegevens die zij verzamelen (in het kader van hun publieke taken) niet openbaar;
- Dit leidt tot de slotsom dat, wil de transparantie bereikt worden, er in ieder geval een wettelijke regeling moet komen die deze wettelijke blokkades opheft. De wijze waarop dit zou moeten gebeuren is mede afhankelijk van de allocatie van de verplichtingen. Zou er een regeling komen die openbaarheidsverplichtingen legt bij de Douane of de Belastingdienst of het CBS, dan moet de werking van genoemde artikelen ter zake van de betrokken brandstofmix gegevens uitgeschakeld worden. Dat zou kunnen in die wettelijke regeling, waarbij wel opgemerkt moet worden dat dit zou breken met het aloude principe dat door hen verzamelde gegevens niet openbaar zijn. Zou de wetgever ervoor kiezen de NEa de taak van inwinning te geven, dan moet de wettelijke regeling die daarvoor nodig is een speciale bepaling bevatten die de werking van de Wob uitschakelt.

[77] De Wob bevat een algemeen kader voor openbaarheid van bestuurlijke informatie maar hiervan kan, bij wettelijke regeling, worden afgeweken (artikel 2 Wob). Artikel 67 AWR en artikel 37 wet op het CBS zijn dergelijke 'aan de Wob derogerende' bepalingen (zie onder meer ABRvS 20 maart 1995, AB 1995, 364).

3.3.3 *Ad 2. Regels over bescherming van intellectuele eigendom*

Openbaarmaking van de genoemde gegevens is een 'auteursrechtelijke en databankrechtelijke relevante handeling'. Deze handeling is voorbehouden aan de rechthebbende, tenzij deze toestemming heeft gegeven tot openbaarmaking. Nu zullen de aangeleverde gegevens niet snel als auteursrechtelijk werk gelden – dat vereist enige mate van oorspronkelijkheid – maar het databankenrecht zou mogelijk nog een rol kunnen spelen.

> Dat recht richt zich op de inhoud van een verzameling gegevens waarin substantieel geïnvesteerd is. Op grond van dit recht is het niet toegestaan, zonder toestemming van de producent van de databank, de databank of een (in kwalitatief of kwantitatief opzicht) substantieel gedeelte daarvan op te vragen en/of te hergebruiken. Dit recht beoogt de gedane investeringen in de databank te beschermen voor een periode van 15 jaren, te rekenen vanaf het moment van productie dan wel de ter beschikkingstelling aan het publiek.

Ofschoon het aannemelijk is dat de (op grond van een nieuwe wettelijke regeling) door de aanleverplichtige verzamelde gegevens niet snel een dergelijke bescherming zullen genieten, noemen we dit toch. Overigens is het zo dat de Wob voorrang heeft boven het verbod van openbaarmaking.[78]

3.3.4 *Ad 3. Regels over vrij verkeer*

Doel van de Europese interne markt is het scheppen van een ruimte zonder binnengrenzen, waarin het vrij verkeer verzekerd is. Een belangrijke vraag is of de te nemen maatregel die verplicht tot transparantie gezien kunnen worden als een zogenaamde 'maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperking'? Dit zou namelijk in strijd zijn met artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daartoe moet de maatregel de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, al dan niet potentieel belemmeren. Ofschoon we de uitwerking natuurlijk niet kennen, lijkt dat niet het geval: er wordt slechts informatie openbaar gemaakt, die objectief is en die (grotendeels) reeds door de marktpartijen geleverd wordt aan autoriteiten (zoals de Douane en de Belastingdienst en het CBS). Daarbij komt dat de maatregel op geen enkele wijze de nationale markt beschermt (integendeel zelfs). Maar ook al zou de maatregel in de gevarenzone van artikel 34 VWEU komen, dan nog lijkt de maatregel toegestaan aangezien deze op gelijke wijze toepasselijk (er wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'Nederlandse' en 'buitenlandse' goederen), gerechtvaardigd (milieu- en consumentenbelangen worden gediend) en proportioneel is (er wordt slechts transparante geschapen en, bijvoorbeeld, niets verboden).[79]

Dezelfde argumenten zijn goed beschouwd van toepassing op mogelijke risico's ter zake van verplichtingen uit hoofde van de *The General Agreement on Tariffs and Trade* van *World Trade Organisation*. De verplichting tot transparantie is niet direct in conflict met de daarin neergelegde principes (meer in het bijzonder artikel III:4 GATT ('*national treatment*'), artikel I:1 GATT ('*most favored nation*'), artikel XI GATT – ('*imposition of prohibitions or restrictions on the importation*' en artikel 2.2. TBT Agreement (*creating unnecessary obstacles to international trade*)). Dit wordt anders als deze informatie gebruikt zal worden voor het opwerpen van handelsbelemmeringen.

---

[78] Memorie van Antwoord Wob, *Kamerstukken II* 1987/1988, 19 859, nr. 6, p. 21. Weliswaar ging het daarbij om het auteursrecht, maar een analoge redenering zou kunnen gelden voor eventuele databankrechten.

[79] Dit zijn, gecomprimeerd, de hoofdregels uit de uitspraken van het Europese Hof in Dassonville (8/74) en Cassis de Dijon (120/78), later nader uitgewerkt in diverse andere uitspraken.

3.3.5 *Ad 4. Regels over eerlijke mededinging*

Ten slotte zou nog de vraag kunnen rijzen of de verplichting tot openbaarmaking van gegevens over het type ruwe olie of geraffineerd product, en (b) het land van oorsprong de eerlijke mededinging in gevaar zou kunnen brengen. Het is moeilijk voorstelbaar dat de maatregel die verplicht tot het voorgestelde niveau van transparantie de mededinging direct zou beperken doordat hierdoor kartelvorming zou ontstaan (artikel 6 Mededingingswet (Mw) en 101 VWEU) dan wel doordat misbruik van een machtspositie mogelijk zou worden (artikel 21 Mw en 102 VWEU). Met veel fantasie zouden mogelijke nadelige effecten in deze buurt kunnen komen (bijvoorbeeld afspraken tot outputbeperkingen), maar als dat al zo zou zijn, is dat geen gevolg van de maatregel maar de respons daarop van marktpartijen.

Wel zou er nog een heel klein addertje onder het gras kunnen zitten voor het geval er op dit moment aanbieders in de markt aanwezig zijn die hun bedrijf gemaakt hebben van inwinnen en verkopen van de gegevens die onder de transparantieverplichting zouden gaan vallen. Immers, het openbaar maken van deze gegevens zou ertoe kunnen leiden dat deze marktpartijen die op dit moment geld verdienen aan de verkoop van deze gegevens direct in hun belangen geschaad worden en uit dien hoofde een recht op schadevergoeding hebben (uit hoofde van een (on)rechtmatige overheidsdaad). Recente ervaringen van het Ministerie van I&M hiermee (Falkplan betreffende vrijgave van het Nationale Wegenbestand en Post NL betreffende vrijgave postcodes in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen[80]) rechtvaardigen een controle hierop.

3.3.6 *Samenvattend*

Het initiatief tot transparantie – gegevens over (a) het type ruwe olie of geraffineerd product, en (b) het land van oorsprong worden openbaar op bedrijfsniveau – vereist in ieder geval een wettelijke regeling die niet alleen de inwinning van de gegevens mogelijk maakt, maar ook een regeling ter zake van de openbaarheid van die gegevens. Binnen de huidige wettelijke kaders (Wob, Wet op CBS, AWR) is deze openbaarheid niet mogelijk. Daarbij is ook van belang bij welk bestuursorgaan de inwinnings- en openbaarheidstaken worden neergelegd. Dit vereist uiteraard een nieuwe afweging van belangen van de wetgever (met andere uitkomst dan voorheen).

Overige regelingen die ‘geraakt’ worden door het initiatief – regels over intellectuele rechten, vrij verkeer en mededinging – lijken geen grote juridische complicaties op te leveren. Wel is het raadzaam nog na te gaan of er momenteel aanbieders van de openbaar te maken gegevens op de markt actief zijn. In dat geval is overleg met deze partij(en) geboden.

3.4 Risico’s op marktverstoringen

3.4.1 *Geïdentificeerde risico’s op marktverstoring*

De laatste onderzoeksvraag gaat in op de marktverstorende effecten van transparantie van de brandstoffenmix, namelijk *in welke mate werkt het openbaar maken van deze gegevens marktverstorend?* De ‘markt’ heeft in deze context meerdere dimensies. Allereerst betreft dit de Nederlandse markt met een beperkt aantal partijen waarvoor deze informatieverplichting gaat gelden. Ten tweede de Europese (en de mondiale) markt waarvoor deze verplichting niet geldt, tenzij dit middels Europese wet- en regelgeving wordt geregeld. Daarbij dient tevens opgemerkt te worden dat Nederland een spilfunctie vervult op de Noord West Europese oliemarkt en een groot deel van de importstromen direct worden doorgevoerd. Het risico op marktverstoring kent meerdere dimensies.

---

80 Voorzieningenrechter rechtbank Den Bosch, 14 december 2011, BU8010 respectievelijk Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag 21 december 2011, BU9147.

Risico op gebruik van ‘bedrijfsvertrouwelijke’ informatie - Uit de gevoerde gesprekken met de industrie blijk dat men, als de transparantie alleen nationaal wordt vormgegeven, vooral verstoringen verwacht op het vlak van de eigen bedrijfsvoering van de industrie (en met name op het niveau van de raffinaderijen). De verwachtte marktverstorende effecten hebben vooral betrekking op het openbaar maken van informatie die momenteel als bedrijfsvertrouwelijk wordt gezien. Het openbaar maken van deze informatie (oorsprong en handelsnaam) betekent dat bedrijven meer informatie van elkaar hebben over bijvoorbeeld de inkoopstromen, handelsrelaties en de manier waarop het raffinageproces geoptimaliseerd wordt. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden in het ‘concurrentiespel’ tussen de verschillende partijen, bijvoorbeeld door *traders* op de beurs of rondom het nemen van investeringsbeslissingen.

Risico verstoring *level playing field* – In de bredere Europese/mondiale marktcontext geldt dat, indien de informatieverplichting alleen wordt opgelegd aan partijen gevestigd in Nederland, ook het *level playing field* wordt verstoord: partijen buiten Nederland hebben een duidelijk comparatief voordeel (extra informatie). Dit wordt versterkt door de spilfunctie die Nederland heeft op de Noordwest Europese markt (hoge import en doorvoer).

Extra administratieve lasten – De extra administratieve lasten voor het vrijgeven van de informatie over de ruwe olie stromen is beperkt (reeds bekend). Op het moment dat er een allocatiemodel wordt opgezet, waarbij ook een monitorings- en verificatiesysteem wordt opgezet, kunnen deze kosten wel oplopen. Dit heeft wederom gevolgen voor het *level playing field,* immers partijen buiten Nederland hoeven deze extra lasten niet de dragen waardoor operationele kosten op dit punt verder uitelkaar komen te liggen.

In welke mate de bovenstaande risico’s, na het opleggen van een transparantieverplichting, ook daadwerkelijk tot marktverstoring zullen leiden is lastig in te schatten. De extra administratieve lasten zijn middels een meer gedetailleerd onderzoek wel in kaart te brengen, maar wat de effecten zullen zijn voor Nederlandse bedrijven van de verstoring van het l*evel playing field* en het eventueel gebruik van bedrijfsinformatie door concurrenten is ongewis. Gezien de mondiale schaal van de sector en de grote financiële belangen lijken deze risico’s echter zeker van belang voor de positie van de Nederlandse industrie. Echter, dit zal dan eerder passen in het bredere niveau van wereldwijde marktconcurrentie (‘*soft power*’), dan dat het leidt tot direct aantoonbare schade. Deze risico’s kunnen overigens beperkt worden door het ‘vertragen’ van het vrijgeven van deze informatie en door het aggregeren van informatie over ruwe olie stromen (geen handelsnamen noemen).

3.4.2 *Samenvattend*

Het creëren van de beoogde transparantie kent ook risico’s op het verstoren van de markt. Dit betreft allereerst het risico op het gebruik van (voorheen) bedrijfsvertrouwelijke informatie door concurrenten: de concurrent verkrijgt informatie die hij voorheen niet had en kan deze (indirect) gebruiken. Daarnaast bestaat het risico op het verstoren van het *level playing field* ten nadele van de Nederlandse industrie, alsmede het creëren van extra administratie lasten (bij het opzetten van een allocatiemodel). Gezien de mondiale schaal van de sector en de grote financiële belangen lijken deze, lastig in te schatten, risico’s zeker van belang voor de positie van de Nederlandse industrie. Het vertraagd vrijgeven of aggregeren van informatie kan de risico’s beperken.

Bijlage A Motie Jan Vos en de onderzoeksaanvraag

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 834 **Wijziging van de Wet milieubeheer (jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer, hernieuwbare brandstofeenheden en elektronisch register hernieuwbare energie vervoer)**

Nr. 17 **MOTIE VAN HET LID JAN VOS**

Voorgesteld 20 mei 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de NEa op bedrijfsniveau rapporteert over:
- aan Nederland geleverde en verbruikte volumes biobrandstof, hun grondstoffen en land van herkomst;
- de relatieve verhoudingen van de grondstoffen en duurzaamheidssystemen in het land van herkomst;

constaterende dat transparantie op bedrijfsniveau voor overige brandstoffen nog niet is gerealiseerd;

constaterende dat de consument alleen een echte keuze kan maken tussen verschillende brandstoffen als er volledige transparantie van de brandstoffenmix op bedrijfsniveau is;

verzoekt de regering om, in kaart te brengen welke juridische en economische obstakels er zijn om volledige transparantie van de brandstoffenmix te realiseren en de Kamer daarover binnen zes maanden te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Jan Vos

kst-33834-17
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Beschrijving van de onderzoeksaanvraag

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft op 3 juni 2014 een motie van Lid Jan Vos aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om in kaart te brengen welke juridische en economische obstakels er zijn om volledige transparantie van de keten transportbrandstoffen te realiseren en de Kamer daarover binnen zes maanden te informeren. Het betreft transparantie over aspecten die op dit moment door de NEa voor biobrandstoffen al worden gerapporteerd, zoals de aan Nederland geleverde en verbruikte volumes brandstof, hun grondstoffen en land van herkomst. De aanleiding van deze motie is dat er wel transparantie over biobrandstoffen is, maar dat dit voor de fossiele brandstofketen nog niet het geval is. De motie geeft aan dat de consument alleen een echte keuze kan maken tussen verschillende brandstoffen als er volledige transparantie van de brandstoffenmix op bedrijfsniveau is. Gezien de discussie in de Kamer is vooral de transparantie van fossiele brandstoffen een belangrijk punt, waarbij de herkomst (zowel land als soort ruwe olie) een belangrijk aspect is. Duurzaamheidssystemen worden voor fossiele brandstoffen (nog) niet toegepast. Een duidelijk inzicht van hoe de markt (en de achterliggende ketens) van de verschillende brandstoffen functioneert is noodzakelijk. Aan de hand van dit inzicht kunnen eventuele juridische en economische obstakels voor volledige transparantie van de brandstoffenmix in beeld gebracht worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met de internationale, Europese en nationale regelgeving.

Doel van de studie

Deze studie moet een rapport opleveren dat naar de Tweede Kamer gestuurd kan worden.

Werkzaamheden

De offerte heeft betrekking op een deskstudie bestaande uit twee onderdelen:

1. Inzicht in de markt voor transportbrandstoffen

- Hoe functioneert de markt en de achterliggende ketens?
- Welke partijen zijn daarbij betrokken, en over welke keteninformatie beschikken zij op welk moment?
- Over welke informatie zouden brandstofleveranciers in principe kunnen beschikken? Wat is te achterhalen en wat niet?
- Wat is er ten aanzien van deze markt geregeld in Europese en nationale regelgeving?

2. Analyse juridische en economische complicaties van transparantie

- Welke gegevens over fossiele brandstoffen kunnen aan brandstofleveranciers in Nederland worden gevraagd?
- Welke kosten zijn hiermee gemoeid?
- Welke juridische bepalingen zijn van invloed op het openbaar maken van gegevens?
- In welke mate werkt het openbaar maken van deze gegevens marktverstorend?

Resultaat en producten

Het resultaat van deze studie bestaat uit een bondig rapport (indicatie: circa 20 pagina’s) dat inzicht geeft in de markt voor transportbrandstoffen en waarin de juridische en economische complicaties van transparantie worden geanalyseerd. De rapportage kan in het Nederlands worden geschreven. Voorafgaand aan de definitieve rapportage wordt een concept eindrapportage verwacht waarop IenM, RVO en de begeleidingscommissie kunnen reageren (zie ook hieronder). De uitkomsten van de studie zullen door IenM aan de Tweede Kamer worden gestuurd, zoals de motie vraagt. Dit zal vergezeld gaan met een kabinetsreactie.

Bijlage B Overzicht van bronnen

1. Overzicht van geïnterviewde partijen

Organisatie	Geïnterviewde personen
Argos Group	Dhr. Olivier Biervliet Mevr. Heleen Rovers Dhr. René Kirpesteijn
De Belangenvereniging Tankstations (BETA)	Dhr. Tim Schoenmakers Dhr. Martijn van der Kolk
Belastingdienst / Douane (team olie & gas)	Dhr. Richard Pijlman Dhr. Anton de Groot
Greenpeace	Dhr. Willem Wiserke
The International Council on Clean Transportation (ICCT)	Dhr. Chris Malins
Nederlandse Emissieautoriteit (NEA)	Mevr. Iris van Tol Dhr. Timo Gerlagh Dhr. Sander Laman Trip
Transport & Environment	Mevr. Nusa Urbancic
Verenging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)	Dhr. Anton Spierings en een drietal afgevaardigden namens de VNPI-leden

2. Overzicht van gebruikte rapportages en documentatie

- **ABB**, 'Oil and gas production handbook', 2013;
- **American Petroleum Institute (API)**, 'Understanding crude oil and product markets', 2014;
- **Argone**, 'Overview of design, construction and operation of interstate liquid petroleum pipelines', 2007;
- **Bovag-RAI**, 'Mobiliteit in cijfers 2014/2015', 2014;
- **BP**, 'Statistical review of World Energy', 2014;
- **California Energy Commission**, 'Crude Oil Screening – General Meeting', 2011;
- **Canadian Association Petroleum Producers (CAPP)**, 'About Canada's Oil Sands', 2013;
- **CE Delft**, 'A strategy on climate-neutral fuels', 2006;
- **CE Delft**, 'Oil reporting for the FQD. An assessment of effort needed and cost to oil companies', 2012;
- **CE Delft**, 'Biofuels on the Dutch market', 2013;
- **CE Delft**, 'Economic and Environmental effects of the FQD on crude oil production from tar sands', 2013;
- **CONCAWE**, report no.9/12;
- **Ecorys**, 'Carbon Leakage Evidence Project' (incl. een analyse van de EU raffinage-industrie)', september 2013;
- **Ecorys**, 'Gevolgen van een publicatieplicht op de benzinemarkt', 2013;
- **Ecorys**, 'Hoogte en totstandkoming benzineprijzen', 2009;
- **Ecorys**, 'Marktimpactanalyse flexibiliteit carry- over biobrandstoffen', 2012;
- **Ecorys**, 'Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen', 2011;
- **EIM**, 'De werking van de benzinemarkt en de opbouw van de brandstofprijs', 2011;
- **Energy Intelligence Research**, 'The International Crude Oil Market Handbook', 2009;
- **EUROPIA**, 'White paper on EU refining', 2010;

- **EUROPIA** 'jaarverslag 2012', 2012;
- **European Commission Market Obeservatory and statistics**, 'Europe's Energy position: Markets and supply', 2009;
- **Europese Commissie**, 'working paper on refining and the supply of petroleum products in the EU', SEC(2010) 1398 final, november 2010;
- **European Commission,** 'Development of a methodology for calculating lifecycle GHG emissions from fossil fuels and energy', juni 2012;
- **European Commission Energy Market observatory and statistics** 'EU crude oil imports', 2013 website: http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm;
- **International Council on Clean Transportation (ICCT)**, 'Upstream Emissions of Fossil Fuel Feedstocks for Transport Fuels Consumed in the EU', 2014;
- **National Resources Defense Council (NRDC**), 'The tar sands threat to Europe: How Canadian Industry Plans Could Undermine Europe's Climate Goals', januari 2014;
- **Nederlandse Emissieautoriteit (NEA)**, 'Aard, herkomst en duurzaamheidsaspecten van biobrandstoffen bested voor vervoer', 2012;
- **Nederlandse Emissieautoriteit (NEA),** 'Naleving jaarverplichting 2012 hernieuwbare energie vervoer en verplichting brandstoffen luchtverontreiniging', 7 augustus 2013;
- **IEA,** Oil & Gas Security Emergency Response, 'The Netherlands', 2012;
- **RGC Risk Informatics, SOI, HydroMetCenter and AARI**, 'Modelling of potential oil spill behavior when operating Prirazlomnaya OIFP', Research report;
- **Transmountain**, 'Product Shipped in Pipeline' website: http://www.transmountain.com/product-shipped-in-pipeline;
- **Transmountain**, 'Approved products transmountain pipeline' website: http://www.transmountain.com/uploads/pages/1363924489-ApprovedProduct_TransMountainPipeline.pdf;
- **UK Tar Sands Network**, 'Tar Sands and the EU Fuel Quality directive', 2013;
- **US Energy information Administration (EIA**), 'Appendix A: Crude stream codes', januari 2013 website: http://www.eia.gov/survey/form/eia_856/eia856appa.pdf.

Bijlage C Overzichtstabel informatierelaties en openbaarheid

Startend vanuit de drie typen gegevens waarvan de transparantiemogelijkheden onderzocht worden – (a) het type ruwe olie of geraffineerd product, en (b) het land van oorsprong / herkomst – geeft onderstaande tabel een overzicht van:

- Kolom 1: in welke relatie de informatieverplichting (ter zake van de drie typen gegevens) geldt;
- Kolom 2: waar de informatieverplichting uit bestaat;
- Kolom 3: waar de informatieverplichting geregeld is;
- Kolom 4: hoe het vervolgens zit met de openbaarheid van die verzamelde gegevens;
- Kolom 5: waar deze mate van openbaarheid geregeld is.

Uitgangspunt is dus (het bestaan van) een wettelijk geregelde informatierelatie (de eerste kolom) tussen enerzijds het bedrijf in de waardeketen en anderzijds de overheidsorganisatie waaraan dit bedrijf de drie typen gegevens levert.

Informatie verstrekking (van / aan)	Inhoud informatie-verplichting	Juridische grondslag	Openbaarheidsregime	Juridische grondslag
Invoerder – Douane/ Belastingdienst	Onder meer: (a) Product-goederencode; (b) Land van oorsprong; (d) Land van herkomst; (e) Waarde; (f) Volume.	(a) Verordening (EEG) Nr. 2658/87; (b) Verordening (EG) Nr. 450/2008 aan de hand van de artikelen 35-38 kan het land van herkomst van goederen kan worden bepaald); (c) Annex 14 en 15 van Verordening (EEG) nr. 2454/93 Specifieke regels over transformaties van brandstoffen (d) Wet op Accijns.	Informatie is niet openbaar	Artikel 67 AWR
Invoerder – CBS	Onder meer: (a) Product-goederencode; (b) Land van oorsprong; (d) Land van herkomst; (e) Waarde; (f) Volume.	(a) Wet op het CBS; (b) Besluit gegevensverwerving CBS (artikelen 3, 5 en 5a).	Strikte statistische doelbinding, verbod tot verdere verspreiding, openbaarheid op het niveau dat herleiding tot afzonderlijk bedrijf niet mogelijk is.	Artikel 37 Wet op het CBS
Bedrijven die aardolieproducten in Nederland (hebben laten) be- of verwerken	gegevens betreffende: prijzen, hoeveelheden, de kwaliteiten, vervoer, oorsprong, herkomst, de contracten, de	Verordening (EG) nr. 2964/95 (opgenomen in Regeling gegevens aardolieproducten	Geen specifieke bepalingen, zodat deze gegevens onder het Wob-regime vallen	Wob

Informatie verstrekking (van / aan)	Inhoud informatie-verplichting	Juridische grondslag	Openbaarheidsregime	Juridische grondslag
of opslaan in een AGP of verkopen op de binnenlandse markt - Ministerie EZ (CBS)	voorwaarden van verwerving en de aard van zijn wederpartijen, alsmede de naam van het land en de plaats van vestiging van degene, voor wiens rekening de verwerking van de betrokken ruwe aardolie plaatsvindt.	1985).		
Registratie-plichtige bedrijven – NEa	Registratieplicht ter zake van: (a) volumes van alle brandstofstromen in-, op- of uitgeslagen ten behoeve van het wegverkeer en mobiele machines op de Nederlandse markt en; (b) duurzaamheidskenmerk en van de biobrandstoffen en (c) het gebruikt duurzaamheidssysteem.	(a) Richtlijn voor Hernieuwbare Energie (RED) geïmplementeerd door; (b) Besluit hernieuwbare energie vervoer en; (c) de Regeling hernieuwbare energie vervoer.	NEa maakt jaarlijks een overzicht openbaar met de AGP-houders die fysiek de biobrandstoffen bijmengen, waarin per onderneming de aard, herkomst en duurzaamheidsaspect en van de door die onderneming ten behoeve van vervoer aan een ander ter beschikking gestelde, in Nederland te gebruiken, brandstoffen uit hernieuwbare bronnen zijn opgenomen (b) Het Ministerie van I&M heeft aan de NEa de opdracht gegeven om jaarlijks een rapportage op te stellen over de resultaten die zijn bereikt voor de wet- en regelgeving hernieuwbare energie vervoer en brandstoffen luchtverontreiniging.	Artikel 12.33 Wm, juncto artikel 21 van de Regeling hernieuwbare energie juncto artikel 10 Wob. De uitspraak in de zaak Greenpeace – NEa heeft het onderscheid tussen openbare en niet openbare gegevens nader geaccentueerd.

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas